



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 października 2015 r.

Nr 9 (187)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

140 – wyrok z dnia 5 października 2015 r.,	sygn. SK 39/14.....	1649
141 – wyrok z dnia 6 października 2015 r.,	sygn. SK 19/14.....	1663
142 – wyrok z dnia 6 października 2015 r.,	sygn. SK 54/13.....	1685
143 – wyrok z dnia 7 października 2015 r.,	sygn. K 12/14.....	1708
144 – wyrok z dnia 8 października 2015 r.,	sygn. SK 11/13.....	1766
145 – wyrok z dnia 13 października 2015 r.,	sygn. P 3/14.....	1795
146 – wyrok z dnia 13 października 2015 r.,	sygn. SK 63/12.....	1807
147 – wyrok z dnia 14 października 2015 r.,	sygn. Kp 1/15.....	1825
148 – wyrok z dnia 21 października 2015 r.,	sygn. P 32/12.....	1857
149 – wyrok z dnia 22 października 2015 r.,	sygn. SK 28/14.....	1894
150 – wyrok z dnia 27 października 2015 r.,	sygn. K 5/14.....	1917
151 – wyrok z dnia 27 października 2015 r.,	sygn. SK 9/13.....	1941
152 – wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	sygn. K 21/14.....	1956
153 – wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	sygn. SK 9/14.....	1983
154 – wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	sygn. U 6/13.....	1998
155 – postanowienie z dnia 15 października 2015 r.,	sygn. K 54/12.....	2007
156 – postanowienie z dnia 21 października 2015 r.,	sygn. P 101/15.....	2021
157 – postanowienie z dnia 27 października 2015 r.,	sygn. SK 2/14.....	2027
158 – postanowienie z dnia 27 października 2015 r.,	sygn. SK 2/14.....	2039
159 – postanowienie z dnia 28 października 2015 r.,	sygn. P 65/15.....	2040
160 – postanowienie z dnia 28 października 2015 r.,	sygn. P 105/15.....	2045
161 – postanowienie z dnia 28 października 2015 r.,	sygn. P 6/13.....	2050
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur		2092
– aktów normatywnych.....		2093

140

WYROK

z dnia 5 października 2015 r.
Sygn. akt SK 39/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Janusza Przeździaka o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589), w części zawierającej słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim wyklucza prawo strażaka do rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, również w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie może uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 97c ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 2, w części zawierającej słowa „stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589), w części zawierającej słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 66 ust. 2 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 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1589.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 października 2013 r. skarżący wystąpił o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), w części zawierającej słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,

2) art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.; dalej: ustawa o PSP) w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim wyklucza prawo strażaka do rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, również w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie może uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,

3) art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, w części zawierającej słowa „stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że skarżący był strażakiem PSP do stycznia 2012 r. Za godziny ponadwymiarowe służby odbytej w latach 2005-2012 do dnia zwolnienia ze służby nie otrzymał w żadnej formie rekompensaty. W związku z tym po zakończeniu służby skarżący wystąpił do przełożonego służbowego, a następnie do sądu o zapłatę odpowiedniej rekompensaty finansowej, z uwagi na to, że po zwolnieniu ze służby nie jest możliwe udzielenie czasu wolnego. Sądy obu instancji nie uwzględniły roszczenia skarżącego, uznając, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. oraz art. 35 ust. 9 ustawy o PSP wykluczają prawo strażaka do uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty finansowej, również w sytuacji, gdy udzielenie rekompensaty w postaci czasu wolnego nie jest możliwe. Dodatkowo sądy uznały, że wypłacona skarżącemu za okres od lipca 2011 r. do stycznia 2012 r. rekompensata za ponadwymiarową służbę, w stawce niższej od uposażenia podstawowego (60% z 1/172 przeciętnego uposażenia) jest rekompensatą odpowiednią. Sądy wskazały ponadto, że swoistą rekompensatą za ponadnormatywną służbę był dodatkowy urlop wypoczynkowy, o którym mowa w art. 71a ustawy o PSP.

Zdaniem skarżącego, przyjęta przez sądy w jego sprawie interpretacja art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. oraz art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, która jest interpretacją powszechnie stosowaną w orzecznictwie sądowym, narusza wiele jego praw konstytucyjnych. Interpretacja ta sprowadza się do twierdzenia, że w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r. w zamian za służbę ponadwymiarową (w czasie wolnym) strażak miał prawo jedynie do rekompensaty w postaci czasu wolnego, a w razie jeśli przełożony służbowy tego czasu nie udzielił, to strażak tracił prawo do uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty za czas służby ponad normę.

Skarżący wskazał, że w świetle orzecznictwa TK jednym z elementów prawa do ustawowego określenia czasu służby (pracy) jest obowiązek odpowiedniego rekompensowania czasu służby odbywanej w czasie ustawowo wolnym od służby. Brak takiej rekompensaty za lata 2005-2010 stanowi naruszenie art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy naruszają również – zdaniem skarżącego – prawo do równego traktowania przez władze publiczne i zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) z powodu uznania przez sądy orzekające, że skarżone przepisy dopuszczają, aby poziom prawnej ochrony przysługującej strażakom na gruncie Konstytucji został zmniejszony ustawą w stosunku do poziomu ochrony gwarantowanej innym funkcjonariuszom służb mundurowych. Do nieuzasadnionego zróżnicowania dochodzi również w grupie strażaków, gdyż udzielenie czasu wolnego w służbach mundurowych jest prerogatywą przełożonego służbowego. W razie braku prawa do rekompensaty w innej postaci niż odbiór czasu wolnego, część strażaków realnie była pozbawiana jakiegokolwiek rekompensaty, co doprowadziło w 2010 r. do zmiany przepisów.

Zdaniem skarżącego, przyjęcie, że ustawa wyklucza przyznanie rekompensaty za ponadnormatywną służbę, jeśli nie ma możliwości zrekompensowania tego czasu służby przez odbiór czasu wolnego, narusza istotę prawa wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjne prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby jest również prawem majątkowym, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, i to zarówno wówczas, gdy prawo to realizowane jest w formie rekompensaty finansowej, jak i wówczas, gdy realizowane jest w postaci czasu wolnego. Za ten czas wolny funkcjonariusz zachowuje bowiem prawo do uposażenia, co powoduje, że otrzymuje świadczenie majątkowe. Dodatkowo, zdaniem skarżącego, kwestionowane przepisy są sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Skarżący dodał, że jego zdaniem istnieje możliwość wykładni skarżonych przepisów w zgodzie z zasadami Konstytucji. Ani art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym w latach 2005-2010, ani rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie pełnienia

służby przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 266, poz. 2247, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.) nie wykluczały możliwości przyjęcia, że skarżone przepisy pozwalały na rekompensatę czasu wolnego w naturze, brak zaś takiej rekompensaty do czasu zwolnienia ze służby rodzi konieczność finansowego zrekompensowania ponadnormatywnej służby.

Zdaniem skarżącego, nie można uznać, jak to przyjęły sądy w jego sprawie, że rekompensatę z tytułu ponadnormatywnej służby stanowi dodatkowy urlop wypoczynkowy, przyznawany strażakom na podstawie art. 71a ustawy o PSP. Urlop ten przysługuje tylko w razie wystąpienia przesłanek wskazanych w tym przepisie, natomiast występowanie służby powyżej normy czasu służby nie ma żadnego wpływu na wymiar tego urlopu i nie stanowi samodzielnej przesłanki do jego nabycia.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, skarżący wskazał, że wprowadza on obniżoną stawkę rekompensaty za służbę powyżej ustawowej normy w stosunku do stawki uposażenia (odpowiednika wynagrodzenia), jaka przysługuje strażnikowi pełniącemu służbę w ramach normy czasu służby. Innymi słowy, wydłużenie czasu służby (zwiększenie obowiązków zawodowych) wiąże się *de facto* z obniżeniem stawki godzinowej uposażenia. To powoduje, że stawka rekompensaty nie jest związana z indywidualną wartością służby konkretnego strażaka. Taka konstrukcja prawna narusza zasadę zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) i nie jest sprawiedliwą społecznie.

Zdaniem skarżącego, nie istnieją żadne prawnie relewantne przesłanki uzasadniające stosowanie wobec strażaków innych zasad ogólnych skutkujących niższymi stawkami za służbę w godzinach nadliczbowych, niż stosowane w stosunku do pracowników. Art. 151¹ k.p. przewiduje, że za pracę w godzinach nadliczbowych przysługuje poza normalnym wynagrodzeniem dodatek do wynagrodzenia. Tymczasem strażacy zgodnie z zaskarżonym art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, za służbę ponad normę czasu służby nie otrzymują nawet swojego normalnego wynagrodzenia, a jedynie 60% średniego uposażenia. Zdaniem skarżącego, tak rażącej różnicy w traktowaniu strażaków w stosunku do innych grup obywateli nie sposób uzasadnić konstytucyjnie.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 13 stycznia 2015 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 maja 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., w części zawierającej słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji oraz z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 97c ust. 1 ustawy o PSP regulujący wysokość rekompensaty pieniężnej za ponadnormatywny czas służby, przysługującej skarżącemu – z uwzględnieniem postanowień przejściowych wynikających z art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. – od 1 lipca 2010 r. nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż sprawa sądowa skarżącego, na tle której wystosowano skargę konstytucyjną, dotyczyła sporu o możliwość przyznania mu świadczenia pieniężnego z tytułu ponadnormatywnego czasu służby za okres przed 1 lipca 2010 r. Art. 97c ust. 1 ustawy o PSP nie był zatem podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, stąd postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Umorzeniu, zdaniem Marszałka Sejmu, powinno podlegać również postępowanie w zakresie dotyczącym art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, gdyż przepis ten stanowi podstawę wydłużenia czasu służby do 48 godzin (ponad wymiar 40 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym), natomiast w żaden sposób nie odnosi się do kwestii rekompensaty za ponadnormatywną służbę. Zagadnienie takiej rekompensaty regulowało rozporządzenie z 2005 r., i to względem przepisów tego aktu skarżący powinien był adresować zarzut braku możliwości uzyskania finansowej rekompensaty za ponadnormatywną służbę pełnioną przed 1 lipca 2010 r. Marszałek Sejmu podkreślił, że w postępowaniu sądowym w sprawie skarżącego sądy rozstrzygały, czy przysługuje mu rekompensata finansowa za służbę ponad wymiar, nie orzekano natomiast o naruszeniu maksymalnego wymiaru służby. Stąd, jego zdaniem, art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2011 r. nie był podstawą orzeczenia, z wydaniem którego skarżący łączy naruszenie swoich praw, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być jedynie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., w części zawierającej słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”. Jak zauważył Marszałek Sejmu, skarżący kwestionuje brak możliwości dochodzenia rekompensaty finansowej za ponadwymiarową służbę odbytą przed 1 lipca 2010 r., a więc poza granicą temporalną wyznaczoną przez ten przepis dla możliwości skorzystania z pieniężnego instrumentu kompensacji ponadnormatywnej służby przez funkcjonariusza PSP.

Odnosząc się do wzorców kontroli, Marszałek Sejmu stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, które to zasady skarżący wywodzi z art. 2 Konstytucji, mogłyby ewentualnie stanowić jedynie pomocniczy (związkowy) wzorzec kontroli względem art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednakże skarżący nie zrealizował wymogu uzasadnienia naruszenia art. 2 Konstytucji i z tego powodu postępowanie co do tego wzorca powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli, Marszałek Sejmu podniósł, że skarżący traktuje zasadę równości jako związkowy wzorzec kontroli względem prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżący wiąże z ingerencją w prawo do rekompensaty za ponadwymiarową służbę wywodzone z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do tego ostatniego przepisu, Marszałek Sejmu stwierdził, że w świetle orzecznictwa TK art. 66 ust. 2 Konstytucji nie dotyczy rekompensaty za nadgodziny, ponieważ normy wynikające z tego przepisu chronią warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie. Z tego powodu należy dojść do wniosku, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

Z kolei z art. 64 ust. 2 Konstytucji, zdaniem Marszałka Sejmu, można wywieść ochronę dla prawa do ekwiwalentu za ponadnormatywny czas pracy jako innego prawa majątkowego. Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak gwarancji określonej treści prawa majątkowego. Stąd skarżący nie może skutecznie domagać się uzyskania rekompensaty finansowej za ponadwymiarową służbę zamiast ekwiwalentu w formie czasu wolnego lub dodatkowego urlopu wypoczynkowego. W świetle rozporządzenia z 2005 r. skarżący był obowiązany wykorzystać przysługujący mu czas wolny za ponadwymiarową służbę w danym okresie rozliczeniowym albo do dnia zwolnienia ze służby następującego przed zakończeniem tego okresu, natomiast jego przełożony miał prawny obowiązek ułatwienia mu tego. Marszałek Sejmu podniósł, że kwestionowana regulacja nie wyłącza z zakresu podmiotowego żadnego strażaka, który realizował służbę w warunkach ponadnormatywnego czasu służby, a ponadto zakłada równe możliwości realizacji prawa do – alternatywnego względem czasu wolnego – świadczenia finansowego kompensującego nadgodziny w służbie, przysługującego za służbę realizowaną od 1 lipca 2010 r. Nie można podnosić, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. dyskryminuje strażaków względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych, którym przysługuje prawo do ekwiwalentu finansowego za ponadnormatywną służbę. Służby mundurowe są bowiem kategorią wewnątrznie zróżnicowaną i nie muszą być jednolicie traktowane przez ustawodawcę. Ponadto w wypadku nie wszystkich służb mundurowych ustawodawca zdecydował się na ukształtowanie ekwiwalentu za służbę ponadwymiarową w postaci czasu wolnego albo świadczenia pieniężnego. Tylko czas wolny w zamian za czas służby przedłużonej przysługuje np. funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej. Natomiast alternatywne instrumenty kompensacji przysługują Policji czy Służbie Celnej. Ustawodawca nie przyjął więc w tym zakresie jednolitego standardu, co prowadzi do wniosku, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 9 lipca 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do strażaków, którym nie przyznano czasu wolnego w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie tej ustawy w zamian za przedłużony czas służby pełnionej w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 32 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny podniósł, że art. 97c ust. 1 ustawy o PSP nie może być przedmiotem kontroli w tej sprawie, gdyż nie był on podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia. Sąd oddalił bowiem w całości powództwo o wypłatę rekompensaty pieniężnej, stąd art. 97c ust. 1 ustawy o PSP dotyczący sposobu wyliczenia ekwiwalentu nie mógł mieć zastosowania w sprawie skarżącego. Przedmiotem kontroli nie może być art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., gdyż nie regulował on kwestii rekompensaty za przedłużony czas służby, a zatem także nie był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego. Prokurator Generalny wystąpił zatem o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 97c ust. 1 i art. 35 ust. 9 ustawy o PSP z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny stwierdził, że celem ustawodawcy przy wprowadzaniu przepisu przejściowego w postaci art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. było uregulowanie w formie rekompensaty pieniężnej wszystkich nierozliczonych w postaci czasu wolnego nadgodzin, które wypracowane zostały w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. przewidywał stosowanie nowej regulacji prawnej do strażaka, który przed wejściem w życie tej ustawy miał wypracowane, ale nierozliczone nadgodziny w formie czasu wolnego. Jako przepis przejściowy regulował on zatem powstałą zaszłość i winien być odczytywany w zestawieniu

z art. 97c ust. 2 ustawy o PSP, który regulował tę samą kwestię na przyszłość. Z tego ostatniego przepisu wynika, że graniczną datą rozliczenia rekompensat pieniężnych strażaków za niewykorzystany czas wolny jest dzień zwolnienia ze służby. Zestawienie obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. dotyczył nierozliczonych nadgodzin w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., za które w kolejnym okresie rozliczeniowym, tj. od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r., powinien być udzielony czas wolny, a w razie nieprzyznania czasu wolnego w tym okresie rozliczeniowym, strażakowi przysługiwało roszczenie o wypłatę rekompensaty pieniężnej, która winna być rozliczona do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, jednak nie później niż w dniu zwolnienia ze służby, o czym stanowi art. 97c ust. 2 ustawy o PSP

Mimo że możliwa jest taka korzystna dla skarżącego interpretacja art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., sądy orzekające w jego sprawie przyjęły interpretację odmienną, uznając, że nie jest możliwe przyznanie rekompensaty pieniężnej za nadgodziny, za które nie został udzielony czas wolny, a które wypracowano w okresie od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. To spowodowało, że za owe nadgodziny nie otrzymał on żadnego ekwiwalentu: ani w formie dni wolnych od pracy, ani rekompensaty pieniężnej.

Prokurator Generalny zauważył, że w niniejszej sprawie trudno jest ustalić, czy wykładnia przyjęta przez sądy w sprawie skarżącego na charakter wykładni utrwalonej i upowszechnionej, a to jest warunkiem dopuszczalności badania przepisu w znaczeniu ustalonym przez tę wykładnię. Analiza kilku opublikowanych wyroków sądowych, w których zapadły analogiczne rozstrzygnięcia, doprowadziła Prokuratora Generalnego do wniosku, że orzeczenia wydane w sprawie skarżącego nie miały charakteru incydentalnego i w znaczeniu nadanym przez te orzeczenia TK powinien zaskarżony przepis poddać kontroli.

Prokurator Generalny stwierdził, że ograniczenie w art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w rozumieniu nadanym przez jednolite orzecznictwo sądowe tylko do 6 miesięcy uzyskania rekompensaty pieniężnej, tj. od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r., za przedłużony czas służby w okresie do 30 czerwca 2010 r. stanowi „wydrążenie z rzeczywistej treści” prawa wynikającego z art. 66 ust. 2 Konstytucji. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., zdaniem Prokuratora Generalnego, narusza również zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, gdyż strażacy mają prawo oczekiwać, że nabyte uprawnienia zostaną definitywnie rozliczone. Przepis ten, w przyjętym w orzecznictwie sądowym znaczeniu, jest również sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny stwierdził, że w obrębie grupy strażaków, którzy służyli w przedłużonym czasie służby i nabyli uprawnienie do rekompensaty, doszło do nieuzasadnionego zróżnicowania, ponieważ art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., w interpretacji sądowej, pozbawił część z nich jakiegokolwiek rekompensaty za przedłużony i nierozliczony czas służby, która była pełniona do 30 czerwca 2010 r. W ten sposób doszło do sytuacji, w której część strażaków otrzymała rekompensatę, a część została jej pozbawiona. Za nieuprawniony Prokurator Generalny uznał natomiast zarzut naruszenia zasady równości przez zróżnicowanie służb mundurowych na podstawie kryterium istnienia odmiennych pragmatyk służbowych.

PG stwierdził, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. narusza również prawo do równej ochrony innych praw majątkowych wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca nałożył bowiem na strażaków obowiązek służby w przedłużonym czasie ze względu na konieczność ochrony życia i zdrowia. Kwestionowany przepis pozbawił ich jednak rekompensaty za przedłużony czas służby odbyty w okresie do 30 czerwca 2010 r. i nierozliczony w okresie od 1 lipca 2010 do 31 grudnia 2010 r. w formie czasu wolnego od służby. Tym samym doprowadził do nierównej ochrony ich praw majątkowych, zapewnionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, która nie ma uzasadnienia w żadnej z przesłanek wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

W rozprawie 5 października 2015 r. udział wzięli przedstawiciele skarżącego, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pisemnych wystąpieniach oraz przytoczoną w nich argumentację. Pełnomocnik skarżącego wyjaśnił ponadto, że skarżący wniosek w sprawie odejścia ze służby złożył rok wcześniej, jednak z uwagi na odwołanie go z zaplanowanego urlopu nie mógł odebrać w naturze ponadnormatywnych godzin odbytej służby.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

W niniejszej sprawie skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją trzech przepisów ustawowych, z których pierwszy to art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej

(Dz. U. Nr 239, poz. 1589; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.). Ma on następującą treść: „Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w zakresie rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby mają zastosowanie do strażaka, któremu ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby przedłużono czas służby do 48 godzin tygodniowo i nie przyznano mu w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”. Należy wyjaśnić, że art. 1 ustawy zmieniającej z 2010 r., do którego art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. odsyła, wprowadził zmiany w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.; dalej: ustawa o PSP), w tym zmiany dotyczące rekompensaty za przedłużony czas służby przez wprowadzenie możliwości otrzymania rekompensaty finansowej. Tej ostatniej kwestii dotyczyły zmiany treści trzech przepisów ustawy o PSP, z których dwa zostały uczynione przedmiotem kontroli w tej sprawie. Przepisem, który nie został objęty treścią skargi konstytucyjnej, a do którego wprowadzono regulację dotyczącą rekompensaty pieniężnej, był art. 93 ustawy o PSP, wymieniający świadczenia pieniężne przysługujące strażakowi. Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4a ustawy o PSP, dodanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2010 r., strażakowi w ramach owych świadczeń przysługuje „rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9”. Dalsze rozważania zostaną jednak ograniczone do dwóch pozostałych przepisów ustawy, do których również odsyła art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w zakresie dotyczącym rekompensaty pieniężnej, a które skarżący w niniejszym postępowaniu kwestionuje.

Pierwszym z nich jest art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, któremu art. 1 pkt 2 lit. d ustawy zmieniającej z 2010 r. nadał brzmienie o następującej treści: „Czas służby strażaka może być przedłużony do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami służby. W takim przypadku strażakowi przyznaje się czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo rekompensatę pieniężną”. Okresem rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, jest okres 6 miesięcy. Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 35 ust. 9 ustawy o PSP nie w obecnym jego brzmieniu (wyżej przytoczonym), lecz w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. „w zakresie w jakim przepis ten wyklucza prawo strażaka do rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, również w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie może uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego”. Kwestionowany przepis w okresie od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. miał następującą treść: „Czas służby strażaka może być przedłużony do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia ciągłości służby”. Przepis ten nie odnosił się zatem w żaden sposób do kwestii rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, jak również – wbrew twierdzeniom skarżącego – takiej rekompensaty nie wykluczał w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie mógł uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego. Co więcej, przepis ten nie regulował nawet tej ostatniej formy rekompensaty, tj. rekompensaty w postaci czasu wolnego. Zasady udzielania czasu wolnego od służby zostały całościowo i wyczerpująco określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie pełnienia służby przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 266, poz. 2247, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Z ich treści w ówczesnym brzmieniu wynikało, że czasu wolnego od służby w zamian za czas służby przekraczający normy ustawowe miał obowiązek udzielić kierownik jednostki organizacyjnej (§ 8). Czas wolny mógł być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (§ 10 ust. 1), przy czym strażak był obowiązany wykorzystać go w okresie rozliczeniowym albo do dnia zwolnienia ze służby następującego przed zakończeniem tego okresu, przełożony zaś miał obowiązek mu to ułatwić (§ 10 ust. 2). W wypadku braku możliwości zrekompensowania godzin ponadwymiarowych służby czasem wolnym nie było podstaw do przyznania strażakom rekompensaty finansowej. Nie można zatem przyjąć, że art. 35 ust. 9 ustawy o PSP był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, ponieważ w brzmieniu obowiązującym w okresie, którego dotyczy skarga, przepis ten jedynie zezwalał na wydłużenie tygodniowego czasu służby strażaka do 48 godzin w związku z koniecznością zapewnienia ciągłości służby, czego skarżący w niniejszej sprawie nie kwestionuje. Stąd postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Norma, którą skarżący kwestionuje i która była podstawą niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia, nie jest bowiem zawarta w tym przepisie.

Drugim przepisem, który skarżący kwestionuje, jest art. 97c ustawy o PSP dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2010 r., zgodnie z którym „Rekompensata pieniężna, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 4a, za jedną godzinę służby, stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym” (ust. 1) oraz „Należną rekompensatę pieniężną wypłaca się do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, lecz nie później niż w dniu zwolnienia ze służby” (ust. 2). Skarżący kwestionuje ten przepis jedynie w zakresie jego ust. 1 oraz w części zawierającej stwierdzenie „stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”.

Podnosi, że przepis ten „ustala wysokość rekompensaty pieniężnej za służbę pełnioną ponad normę czasu służby (powyżej 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym), w kwocie niższej niż stawka uposażenia przysługująca za służbę w ramach normy czasu służby (do 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym), a także w zakresie w jakim przepis ten ustala wysokość rekompensaty pieniężnej za służbę pełnioną ponad normę czasu służby, w oparciu o wskaźnik średniego uposażenia w Państwowej Straży Pożarnej, w oderwaniu od indywidualnego uposażenia przysługującego strażakowi”. Należy zauważyć, że na podstawie art. 97c ust. 1 ustawy o PSP skarżący otrzymał rekompensatę pieniężną za przedłużony czas służby odbytej w okresie od 1 lipca 2010 r. do 30 stycznia 2012 r. Jednakże następnie w postępowaniu sądowym, w związku z którym skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną, nie domagał się podwyższenia wypłaconej mu rekompensaty pieniężnej, jak również nie kwestionował sposobu jej wyliczenia. Co więcej, postępowanie sądowe dotyczyło okresu służby poprzedzającego okres, za który rekompensata pieniężna została skarżącemu wypłacona. W pozwie z 12 sierpnia 2012 r. domagał się on bowiem rekompensaty za nadwymiarową służbę, którą odbył między 1 lipca 2005 r. a 30 czerwca 2010 r. W tej sytuacji art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, który obowiązuje od 1 stycznia 2011 r. i ma zastosowanie do rekompensat finansowych wypłacanych za przedłużony czas pracy w okresie po 1 lipca 2010 r., nie może więc być uznany za podstawę prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, natomiast postępowanie co do badania jego konstytucyjności wymaga umorzenia ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ostatnim kwestionowanym przez skarżącego przepisem, wspomnianym już wcześniej, jest art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”. Zdaniem skarżącego, zapis ten ogranicza „prawo strażaka do rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, jedynie do okresu od dnia 1 lipca 2010 r., pozbawiając tym samym prawa do takiej rekompensaty za okresy wcześniejsze, również w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie może uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego”. Z kwestionowanego przez skarżącego art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. wynika bowiem, że wspomniane wcześniej regulacje dotyczące rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby „mają zastosowanie do strażaka, któremu ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby przedłużono czas służby do 48 godzin tygodniowo i nie przyznano mu w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”. Ustawa zawierająca ten przepis weszła zaś w życie 1 stycznia 2011 r., a okresem rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym jej wejście w życie był okres od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r., ponieważ z art. 35 ust. 1 ustawy o PSP wynika, że okres rozliczeniowy, w ramach którego czas służby strażaka nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin tygodniowo, wynosi maksymalnie 6 miesięcy. To zatem z uwagi na treść art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w postępowaniu sądowym dotyczącym kompensacji przedłużonego czasu służby skarżącego w okresie poprzedzającym 1 lipca 2010 r. nie było możliwości zastosowania obowiązujących od 1 stycznia 2011 r. przepisów dotyczących rekompensaty pieniężnej. Sąd Trybunał uznał, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego i może być przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu.

2. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli dla art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. skarżący wskazuje art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Innymi słowy, w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną wydanie wyroku przez Trybunał jest dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy w konkretnym wypadku doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw i naruszenie to zostało dokonane w sposób kwalifikowany, a mianowicie przez ostateczne rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji publicznej o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego.

Wśród wskazanych przez skarżącego przepisów konstytucyjnych wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną niewątpliwie mogą być art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów przyznaje każdemu prawo do równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Z kolei drugi przepis przyznaje pracownikowi prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, zastrzegając jednocześnie, że również w ustawie zostaną określone maksymalne normy czasu pracy.

Pozostałe przepisy samodzielnie nie spełniają wymagań stawianych wzorcom kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, choć zaznaczyć należy, że mogą stanowić wzorce związkowe względem

przepisów statuujących konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Związkowy charakter wpisany jest w istotę art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje warunki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, a zatem może mieć zastosowanie jedynie w związku z przepisem statuującym konstytucyjne prawa lub wolności, które – zdaniem skarżącego – zostały ograniczone z naruszeniem standardów konstytucyjnych. Drugi wzorzec kontroli, tj. art. 32 ust. 2 Konstytucji, wyraża z kolei zakaz dyskryminacji. W wyroku z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50), TK stwierdził, że wynikające z tego przepisu „prawo do równego traktowania (...) ma charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («meta prawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”. Jeśli natomiast chodzi o trzeci wzorzec przywołany w skardze konstytucyjnej, tj. art. 2 Konstytucji, to może on stanowić samoistny wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy skarżący wskaże wynikające z niego prawa lub wolności, które nie zostały wyrażone w treści innych przepisów konstytucyjnych (zob. np. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). W pozostałych wypadkach art. 2 Konstytucji w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może stanowić jedynie pomocniczy wzorzec kontroli służący wzmocnieniu lub uzupełnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, to skarżący ogólnie stwierdza, że zaskarżone przepisy, a wśród nich art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., naruszają konstytucyjne prawo strażaków do równego traktowania i zakaz dyskryminacji. Już samo to stwierdzenie oraz uczynienie art. 32 ust. 2 Konstytucji w *petitum* skargi konstytucyjnej samoistnym wzorcem kontroli może stanowić podstawę umorzenia postępowania w niniejszej sprawie co do tego wzorca. Nawet jednak, gdyby przyjąć, że naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji skarżący wiąże z prawem do równej ochrony prawnej rekompensaty za przedłużony czas pracy, to i tak nie ma podstaw do uznania tego przepisu za wzorzec kontroli. Skarżący wymóg zagwarantowania równej ochrony prawu do rekompensaty wywodzi bowiem w pierwszej kolejności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, stwierdzając, że „konstytucyjne prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby jest bez wątpienia prawem o charakterze majątkowym. (...) Nie sposób na gruncie Konstytucji RP zaakceptować wykładni, która prowadziłaby do uznania, że skarżone przepisy (...) w mniejszym stopniu chronią prawa majątkowe strażaków, niż prawa majątkowe policjantów, czy innych zatrudnionych”. W skardze konstytucyjnej skarżący porównuje sytuację strażaków, którzy nie mogą uzyskać rekompensaty finansowej za przedłużony czas służby przed 1 lipca 2010 r. oraz sytuację policjantów, którym taka rekompensata przysługuje, a także strażaków, którym przełożony udzielił czasu wolnego od służby, w ten sposób rekompensując przedłużony czas służby. Należy jednak zauważyć, że art. 64 ust. 2 Konstytucji, który statuuje równą ochronę prawną praw majątkowych, sam w sobie zawiera już prawo do równego traktowania w zakresie owych praw, skarżący zaś, przywołując jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 2 Konstytucji, w żaden sposób nie wykracza poza treść tego pierwszego przepisu. W związku z tym postępowanie co do art. 32 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeśli chodzi o art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli, to skarżący ogólnie stwierdza, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z wywodzoną z tego przepisu zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa. Skarżący w żaden sposób nie uzasadnił tego zarzutu ani nie powiązał go z zarzutem naruszenia przepisu statuującego konstytucyjne prawa lub wolności jednostki. Z art. 2 Konstytucji nie wywiódł również prawa lub wolności, które nie byłyby ujęte w innych przepisach konstytucyjnych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 2 Konstytucji w sposób, w jakim został przywołany w skardze konstytucyjnej, nie spełnia wymogów wzorca kontroli w postępowaniu skargowym, a skarga konstytucyjna w zakresie, w jakim odwołuje się do zasady sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, nie spełnia wymogu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. W związku z powyższym postępowanie w zakresie dotyczącym art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli wymaga umorzenia ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z kolei zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji w kontekście art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. skarżący wiąże z art. 66 ust. 2 Konstytucji. Stwierdza bowiem, iż „przyjęcie, że ustawa wyklucza przyznanie rekompensaty za ponadnormatywną służbę, jeśli nie ma możliwości zrekompensowania tego czasu służby w naturze narusza istotę prawa wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji” (s. 7 skargi). W związku z powyższym należy uznać, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wzorcem związkowym względem art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Podsumowując powyższe ustalenia, TK stwierdza, że wzorcem kontroli dla art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie w zakresie pozostałych wzorców kontroli podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. *Ratio legis* zmian w zakresie rekompensaty za przedłużony czas służby.

3.1. Ustawa zmieniająca z 2010 r., której art. 2 jest kwestionowany przez skarżącego, miała na celu rozwiązanie problemu nadgodzin strażaków. Problem owych nadgodzin narastał od 1 lipca 2005 r., kiedy art. 35 ust. 1 ustawy o PSP nadano nowe brzmienie przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 100, poz. 836) o następującej treści: „Czas służby strażaka nie może przekroczyć przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 6 miesięcy”. W wyniku tej nowelizacji doszło do obniżenia przeciętnego tygodniowego czasu służby strażaka z 52 do 40 godzin. Miało to bezpośredni wpływ na zmniejszenie stanu osobowego strażaków pełniących służbę w zmiannym rozkładzie czasu służby (zob. wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Z. Sosnowskiego na posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 27 października 2010 r., Biuletyn Komisji Sejmowych nr 4322/VI kadencja Sejmu). Dla zniwelowania potrzeb ustawodawca znowelizował również obowiązujący wówczas art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, stwarzając możliwość – ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby – przedłużenia czasu służby strażaka do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 6 miesięcy. W tym wypadku strażakowi przysługiwał, jako jedyna forma rekompensaty, dodatkowy urlop wypoczynkowy z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia albo szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby, w wymiarze 18 dni roboczych.

3.2. Należy zauważyć, że regulacje prawne dotyczące maksymalnego czasu służby oraz rekompensaty za przedłużony czas służby zostały wprowadzone już wcześniej w wypadku innych służb mundurowych. Jednak tylko ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) przewidywała możliwość wypłacenia rekompensaty pieniężnej za czas służby przekraczający ustaloną normę zamiast udzielenia czasu wolnego od służby w takim samym wymiarze (art. 33 ust. 3 tej ustawy). Możliwość taką wprowadzono ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084). Tą samą ustawą skrócono z 15 do 13 dni czas trwania płatnych urlopów wypoczynkowych, które mógł wprowadzić minister do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia dla policjantów, którzy pełnili służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo osiągnęli określony wiek lub staż służby, albo gdy było to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby. Alternatywne formy kompensacji przedłużonego czasu służby, tj. w naturze i w pieniądzu, gwarantowane są obecnie również funkcjonariuszom Służby Celnej (art. 112 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. z 2015 r. poz. 990). Inne pragmatyki służb mundurowych przewidywały wówczas (i tak czynią to obecnie) rekompensatę za czas służby przekraczający ustaloną normę wyłącznie w postaci udzielenia czasu wolnego od służby w takim samym wymiarze. Czas wolny od służby jako jedyna forma rekompensaty przedłużonego czasu służby przysługuje zatem funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (zob. § 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. z 2013 r. poz. 935) oraz funkcjonariuszom Straży Granicznej (zob. art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej). Niektóre z pragmatyk służb mundurowych przewidywały, że w wypadku zakończenia stosunku służby, wypłaca się ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany czas wolny przysługujący w zamian za czas służby przekraczający ustaloną normę. Taka regulacja znajdowała się w art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji oraz w art. 118 ust. 1 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej. Brak regulacji w pragmatykach służb mundurowych prawa funkcjonariusza do dodatkowego uposażenia za czas służby przekraczający ustaloną normę stanowił zatem regułę.

3.3. Brak prawa do rekompensaty pieniężnej za czas przedłużonej służby na gruncie ówczesnych przepisów ustawowych nie budził wątpliwości w orzecznictwie sądowym. Sąd Najwyższy przyjmował, że prawa takiego strażacy nie mogą wywodzić ani z ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.), ani z analogicznego stosowania przepisów dotyczących innych służb mundurowych. W uchwale z 18 marca 2008 r., sygn. akt II PZP 3/08 (OSNP nr 17-18/2008, poz. 249), SN orzekł, że do funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej, który pełnił służbę w przedłużonym czasie służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9 ustawy o PSP nie mają zastosowania, na podstawie art. 5 k.p., przepisy k.p. o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych. Stosunki służby w służbach mundurowych nie są bowiem stosunkami pracy, lecz stosunkami administracyjnoprawnymi. W pragmatykach służb mundurowych ustawodawca całościowo uregulował status prawny funkcjonariuszy tych służb, określając wyraźnie, które z przepisów prawa pracy mają pomocnicze zastosowanie. W sprawach nieuregulowanych przepisami pragmatyk służb mundurowych stosuje się posiłkowo przepisy prawa pracy, ale na podstawie specjalnych odesłań. Brak w pragmatyce danej służby prawa

funkcjonariusza do dodatkowego uposażenia z tytułu pełnienia służby w przedłużonym czasie służby oznacza, że ustawodawca nie przyznał funkcjonariuszowi takiego prawa (regulacja negatywna). Brak ten – jak podkreślił SN – nie może zostać zakwalifikowany jako luka rzeczywista, która wymagałaby wypełnienia w drodze analogii z przepisów k.p. o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych. Ten brak może być rozpatrywany jedynie w kategoriach luki aksjologicznej, a więc braku regulacji, którą uważa się za słuszną i pożądaną. Taka luka może być wypełniona tylko w drodze odpowiedniego działania ustawodawcy, a nie w drodze wykładni prawa. W glosie aprobującej do wspomnianej uchwały SN M. Tomaszewska stwierdziła, że „ustawodawca nie przyznał funkcjonariuszowi [Państwowej Straży Pożarnej] prawa do dodatkowego uposażenia (regulacja negatywna), w pewnym stopniu rekompensując to świadczeniem nieprzewidzianym w kp w postaci dodatkowego urlopu. Ustawodawca nie ma też obowiązku przyznawać identycznego zakresu praw i obowiązków wszystkim zatrudnionym bez względu na podstawę prawną zatrudnienia i jego formę. Formy i zasady rekompensowania przedłużonego czasu służby nie są jednolite w pragmatykach służb mundurowych, na co zwraca uwagę SN w konkluzji orzeczenia. Postulat przyznania dodatkowego uposażenia należy zatem traktować w kategorii luki aksjologicznej” (M. Tomaszewska, *Glosa do uchwały SN z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, OSP nr 4/2009, s. 44*).

Z kolei w wyroku z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt I PK 221/08 (OSNP nr 23-24/2010, poz. 284), SN orzekł, że uprawnienie i sposób wykorzystania czasu wolnego w zamian za czas pełnienia ponadnormatywnej służby podlegają różnej regulacji w pozapracowniczych stosunkach służbowych, co oznacza, że regulacje pragmatyk dotyczących danej grupy funkcjonariuszy nie mogą być wprost ani w drodze analogii stosowane do funkcjonariuszy podlegających innym pragmatykom. SN w wyroku tym dodał, że „regulacje określające prawo do czasu wolnego, przysługującego w zamian za ponadnormatywny czas pracy lub służby, mają na celu i realizują przede wszystkim podstawowe prawo do ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników bądź służby funkcjonariuszy służb mundurowych. Oznacza to, że nieusprawiedliwione są oczekiwania zmierzające do osiągnięcia innych celów, w tym względy ekonomiczne, które nie mogą i nie powinny zastępować ani rekompensować finansowo obowiązku udzielania równoważnego czasu wolnego w zamian za czas pełnienia ponadnormatywnej służby. W szczególności przyjmuje się, że w zamian za ponadnormatywny czas pracy lub służby powinien być udzielony równoważny wolny czas odpoczynku, a w razie jego niewykorzystania nie przysługują żadne inne rekompensaty finansowe (materialne) niż określone wyraźnymi przepisami prawa. Powyższe oznaczało, iż brak w ustawie o PSP wyraźnego przepisu prawa uprawniającego do uzyskania rekompensaty pieniężnej za czas wolny od służby w zamian za czas pełnienia ponadnormatywnej służby, który powinien być wykorzystany najpóźniej do dnia zwolnienia ze służby, wyklucza możliwość dochodzenia przed sądami pracy przez emerytowanego funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne, które nie wynikają *expressis verbis* ze stosunku służby”.

3.4. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (druk sejmowy nr 3433/VI kadencja Sejmu), która to ustawa ostatecznie została uchwalona w 2010 r., wynika, że rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby miała być alternatywą dla udzielenia za ten czas czasu wolnego w odpowiednim wymiarze. Stąd też do art. 35 ust. 9 ustawy o PSP dodano drugie zdanie, zgodnie z którym w wypadku przedłużenia czasu służby do 48 godzin tygodniowo w sześciomiesięcznym okresie rozliczeniowym z uwagi na potrzeby tej służby strażakowi przyznaje się czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo rekompensatę pieniężną. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy stwierdzono zaś: „Wprowadzając możliwość rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby lub czasu wolnego w odpowiednim wymiarze, proponuje się w projekcie ustawy o zmianie ustawy o PSP ograniczenie wymiaru dodatkowego urlopu wypoczynkowego z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych. Konsekwentnie zmianie muszą ulec dalsze przepisy art. 71a dotyczące urlopów dodatkowych z tytułu wieku lub stażu służby oraz zasad ich łączenia. Mając na względzie wprowadzane formy rekompensaty, proponuje się ograniczenie wymiaru dodatkowego urlopu wypoczynkowego wynoszącego obecnie maksymalnie 18 dni, do proponowanego wymiaru 13 dni. Rozwiązanie to tworzy, wraz z możliwością odbioru godzin ponadnormatywnych i rekompensaty pieniężnej, logicznie powiązany system rekompensat za przedłużony ponad normę 40 godzin tygodniowo czas służby dla strażaków pełniących służbę w zmianowym i codziennym rozkładzie czasu służby”.

Należy dodać, że stosownie do propozycji rządowych w efekcie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2010 r. czas dodatkowego urlopu wypoczynkowego strażaka uległ skróceniu. Przed 1 stycznia 2011 r. strażakowi przysługiwał zgodnie z art. 71a ust. 1 ustawy o PSP „płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy (...) w wymiarze do 18 dni rocznie, z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia albo szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9”. Od 1 stycznia 2011 r. strażakowi przysługuje – zgodnie z art. 71a ust. 1 ustawy o PSP – „płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy (...) w wymiarze do 13 dni rocznie, z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych”. Zmieniono

zatem nie tylko wymiar owego dodatkowego urlopu wypoczynkowego przez jego zmniejszenie z 18 do 13 dni rocznie, lecz także powód jego przyznania. Przed 1 stycznia 2011 r. urlop ten przysługiwał m.in. „z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia albo szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9”, natomiast po 1 stycznia 2011 r. – przysługuje „z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych”. Nie ma więc wątpliwości, że przed 1 stycznia 2011 r. formą rekompensaty za przedłużony czas służby był dodatkowy urlop wypoczynkowy, który był dłuższy o 5 dni od maksymalnego wymiaru urlopu dodatkowego w porównaniu z innymi służbami mundurowymi.

3.5. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. należy interpretować z uwzględnieniem jego *ratio legis*. Zarówno wykładnia literalna, jak i wykładnia celowościowa tego przepisu prowadzą do wniosku, że przepis ten nie pozbawiał strażaka prawa do rekompensaty w formie czasu wolnego od pracy za przedłużony czas służby odbytej w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., a jedynie ograniczył w czasie możliwość uzyskania za ten okres przedłużonego czasu służby rekompensaty finansowej. Należy bowiem przypomnieć, że alternatywność obu tych rekompensat została wprowadzona w drodze nowelizacji art. 35 ust. 9 u.p.z.p., do którego od 1 stycznia 2011 r. dodano zdanie o następującej treści: „W takim przypadku strażakowi przyznaje się czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo rekompensatę pieniężną”. Z kolei art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. przewiduje ograniczenie odnoszące się tylko do przepisów ustawy o PSP, w brzmieniu nadanym przepisami ustawy zmieniającej z 2010 r., „w zakresie rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby”. Ograniczenie wprowadzone przez art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., a polegające na tym, że nowe rozwiązania kompensacyjne „mają zastosowanie do strażaka, któremu ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby przedłużono czas służby do 48 godzin tygodniowo i nie przyznano mu w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, dotyczy zatem jedynie rekompensaty pieniężnej i nie stoi na przeszkodzie kompensacji przedłużonego czasu służby odbytej przed 30 czerwca 2010 r. w formie czasu wolnego otrzymanego od 1 stycznia 2011 r. W odniesieniu do tej ostatniej formy kompensacji przedłużonego czasu służby granicę czasową wyznacza nie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., lecz moment zwolnienia ze służby, kiedy to przestaje być możliwe uzyskanie czasu wolnego od służby.

4. Zarzut naruszenia istoty prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby.

Pierwszy z zarzutów zgłoszony przez skarżącego dotyczy naruszenia przez art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy” istoty prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby (art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Art. 66 ust. 2 Konstytucji gwarantuje pracownikowi prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów oraz maksymalnych norm czasu pracy. W wyroku z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14), TK stwierdził, że „Świadczenie pracy w czasie wolnym od pracy jest możliwe, tym niemniej winno być odpowiednio rekompensowane. *Mutatis mutandis*, regułę tę należy odnieść – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – również do «czasu służby» i «czasu wolnego od służby»”. W wyroku tym TK orzekł, że policjanci, którzy mieli niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz niewykorzystany czas wolny od służby, mają prawo do żądania na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji dni wolnych od pracy (służby) i corocznych płatnych urlopów. Stąd też za niekonstytucyjną TK uznał regulację, która przewidywała, że policjant zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby, nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe.

W niniejszej sprawie TK stwierdza jednak, że istota prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby nie została naruszona przez art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., który wyłącza możliwość żądania przez strażaka rekompensaty finansowej za przedłużony czas służby w okresie przed 1 lipca 2010 r. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, w przeciwieństwie do stanu prawnego, na tle którego zostało wydane orzeczenie TK w sprawie o sygn. K 1/08, w niniejszej sprawie nie można uznać, że ustawodawca wyłączył możliwość uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty za czas przedłużonej służby w okresie do 30 czerwca 2010 r. W tym okresie formą ekwiwalentu był bowiem płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługujący strażakom na mocy art. 71a ust. 1 ustawy o PSP w wymiarze do 18 dni rocznie, który przysługiwał m.in. z tytułu pełnienia służby w warunkach „szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby”. Z dniem 1 stycznia 2011 r. urlop ten został ograniczony do 13 dni rocznie, w pozostałym zaś zakresie został zastąpiony właśnie przez rekompensatę finansową.

Po drugie, rekompensata finansowa nie jest podstawową, lecz uzupełniającą formą kompensacji przedłużonego czasu służby strażaka. Podstawową formą kompensacji zarówno w poprzednim stanie prawnym, jak i w obecnym stanie prawnym jest przyznanie strażakowi czasu wolnego od służby. Jak stwierdził TK w wyroku

z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11 (OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40), prawa wymienione w art. 66 ust. 2 Konstytucji „należy traktować jako konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku, co w sposób oczywisty pozostaje w związku z kwestią czasu pracy. (...) Trybunał stwierdził, że wynikający z art. 66 ust. 2 Konstytucji obowiązek wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniego czasu wolnego, który jest elementem prawa do wypoczynku. Nie dotyczy on natomiast rekompensaty za nadgodziny. Trybunał uznał, że normy zamieszczone w art. 66 ust. 2 Konstytucji chronią warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie”. Czas wolny od służby powinien być zatem preferowany przez ustawodawcę przy określaniu kompensaty za przedłużony czas służby, gdyż wypoczynek pozwala strażakowi na regenerację sił potrzebną do pełnienia dalszej służby. Czas wolny od służby najlepiej realizuje zatem prawo do ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy służb mundurowych. Dopiero wówczas, gdy udzielenie czasu wolnego od służby nie jest możliwe, uzasadnione jest sięgnięcie do środka zastępczego, jakim jest rekompensata finansowa. Brak prawa do rekompensaty finansowej za okres przedłużonej służby odbytej przed 1 lipca 2010 r. nie narusza zatem art. 66 ust. 2 Konstytucji, skoro przepisy obowiązujące w tym okresie gwarantowały strażakowi czas wolny od pracy w postaci płatnego dodatkowego urlopu wypoczynkowego.

Po trzecie, porównując niniejszą sprawę do sprawy, na tle której TK wydał wyrok o sygn. K 1/08, należy zauważyć, że przepisy dotyczące strażaków przewidują ciągłość realizacji prawa do kompensacji za przedłużony czas służby oraz płynne przejście z poprzedniej regulacji prawnej gwarantującej realizację tego prawa w naturze do obecnej regulacji prawnej, w której prawo to realizowane jest w naturze lub – w razie braku takiej możliwości – w postaci rekompensaty finansowej. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. nie ogranicza bowiem w czasie możliwości uzyskania rekompensaty w naturze, tj. w postaci czasu wolnego od służby. Wyjaśniono już bowiem wcześniej, że przepis ten wprowadza ograniczenie czasowe dotyczące jedynie rekompensaty finansowej. Rekompensata, która przysługiwałaby skarżącemu przed wejściem w życie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., pozostała zatem w tej samej formie, tj. w postaci możliwości uzyskania czasu wolnego od służby, a dodatkowo pojawiła się nowa forma rekompensaty, tj. rekompensata pieniężna, której wsteczne działanie zostało ograniczone jedynie do okresu rozliczeniowego bezpośrednio poprzedzającego wejście w życie ustawy zmieniającej z 2010 r. Warunkiem skorzystania z tej ostatniej formy kompensacji przedłużonego czasu służby było nieprzyznanie strażakowi w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie ustawy zmieniającej z 2010 r. W wypadku skarżącego owa ciągłość rekompensaty w postaci możliwości otrzymania czasu wolnego została jednak przerwana w następstwie dobrowolnego odejścia ze służby. Skarżący musiał się zatem liczyć z tym, że w konsekwencji odejścia ze służby straci możliwość zrekompensowania sobie przedłużonego czasu służby czasem wolnym od służby. Jest to zatem inna sytuacja aniżeli ta, na tle której zostało wydane orzeczenie o sygn. K 1/08. TK w tej ostatniej sprawie orzekł bowiem o przepisie, który przewidywał zwolnienie policjanta ze służby, a nie jego dobrowolne odejście. Z art. 66 ust. 2 Konstytucji nie wynika zaś konieczność zagwarantowania w tej ostatniej sytuacji rekompensaty pieniężnej, skoro sytuacja ta jest wynikiem wyboru dokonanego przez skarżącego, rekompensata pieniężna zaś ma jedynie charakter subsydiarny względem rekompensaty w naturze.

Po czwarte, art. 66 ust. 2 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający. Przewiduje bowiem, że właściwą treść praw, które w przepisie tym są wysłowione, określać mają ustawy. Art. 66 ust. 2 Konstytucji zobowiązuje zatem ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazuje szczegółowo jej kształtu (zob. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). Ustawodawca uprawniony jest zarówno do określenia szczegółowych treści prawa wynikającego z tego przepisu, jak i do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). Swoboda ustawodawcy w zakresie uregulowania tych kwestii została podwójnie podkreślona. Art. 66 ust. 2 Konstytucji przyznaje bowiem każdemu prawo do ustawowo określonych maksymalnych norm czasu pracy, natomiast art. 81 Konstytucji przewiduje, że prawo to może być dochodzone jedynie w granicach określonych w ustawie. Jak zauważył TK w wyroku z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 255), „oznacza to ograniczenie zakresu roszczeń, jakie na podstawie art. 66 mogą przysługiwać jednostce. W każdym razie, za niedopuszczalne można uznawać wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym, opartych wyłącznie na art. 66, a idących dalej niż to wynika z odpowiednich ustaw. Znaczenie prawne art. 66 (i innych podobnych przepisów) rysuje się natomiast w płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, bo polega na wskazaniu mu pewnych minimalnych obowiązków. Innymi słowy, jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to – choćby w oparciu o zakaz naruszania «istoty» praw i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) – będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności i to zarówno w procedurze wniosku lub pytania prawnego, jak i w drodze skargi konstytucyjnej”. To oznacza z jednej strony, że ustawodawca ma większą swobodę w wyborze prawa do kompensacji przedłużonego czasu służby, a z drugiej strony, że jednostka nie może zgłaszać żądań

do przyznania jej takiej formy kompensacji, która w danej sytuacji jest dla niej korzystniejsza. Tylko wówczas, gdyby za przedłużony czas służby ustawodawca nie przewidział żadnej możliwej kompensacji, można byłoby mówić o naruszeniu istoty prawa wynikającego z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Po piąte, znaczna swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego w powiązaniu z zasadą domniemania konstytucyjności ustaw (która odnosi się także do ustaw dotyczących praw socjalnych) oznacza, że „uznanie niekonstytucyjności ustawy jest możliwe tylko wtedy, gdy zostaną przedstawione argumenty w sposób niewątpliwie wykazujące, że kwestionowana regulacja ustawowa prowadzi do naruszenia «istoty» danego prawa, w szczególności poprzez wyrażenie tego prawa z jego rzeczywistej treści. Dopóki jednak dowód taki nie zostanie przeprowadzony należy uznać, że ustawodawca może przyjmować różne rozwiązania, także rozwiązania odstępujące na niekorzyść adresata od poprzedniego stanu rzeczy” (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00). Skoro ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego, skarżący zaś nie wykazał naruszenia istoty prawa wynikającego z art. 66 ust. 2 Konstytucji, to nie ma podstaw do orzeczenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

Mając na uwadze powyższe argumenty, TK stwierdza, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest zgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podnoszone przez skarżącego argumenty, w świetle których został odwołany przez przełożonego z zaplanowanego wcześniej urlopu i z tego powodu utracił możliwość zrekompensowania sobie ponadnormatywnych godzin służby czasem wolnym od służby nie mogły zostać przez TK uwzględnione, gdyż dotyczą one sfery stosowania prawa, a nie sfery jego stanowienia. Pełnomocnik skarżącego przyznał na rozprawie, że skarżący – choć miał taką możliwość – nie przesunął momentu odejścia ze służby tak, aby w naturze móc zrekompensować sobie służbę odbytą ponad wymiar czasu służby. Skoro zaś przepisy dopuszczały możliwość rekompensaty jedynie w postaci czasu wolnego od służby, to skarżący w pierwszej kolejności powinien w drodze uzgodnień z przełożonymi tak ustalić moment odejścia ze służby, by z tej jedynej możliwości rekompensaty przedłużonego czasu służby skorzystać. Brak takich uzgodnień, które w świetle obowiązujących przepisów były możliwe, a nawet pożądane, jest kwestią podlegającą ocenie w sferze stosowania prawa i pozostającą poza zakresem kognicji TK.

5. Zarzut naruszenia prawa do równej ochrony rekompensaty za przedłużony czas służby.

Stosownie do treści art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, statuującej zasadę równości. Istotą prawa, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25). Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej „równej dla wszystkich” podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (zob. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Skarżący pod pojęciem innego prawa majątkowego, o który mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, rozumie „prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby”. Prawo to – o czym wcześniej wspomniano – może być obecnie realizowane w naturze w postaci czasu wolnego od pracy lub w formie ekwiwalentu pieniężnego. Do 30 czerwca 2010 r. jedyną formą realizacji tego prawa był płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 18 dni. Za ów czas wolny zarówno poprzednio, jak i obecnie strażak zachowuje prawo do uposażenia, co powoduje, że otrzymuje świadczenie majątkowe. Prawo do rekompensaty w obu formach ma zatem charakter majątkowy i jako takie podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej na mocy art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji upatruje w różnej ochronie prawnej przyznanej strażakom znajdującym się w takiej jak on sytuacji prawnej oraz 1) strażakom, którym przełożony udzielił czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby, a także 2) funkcjonariuszom innych służb mundurowych, w szczególności Policji, którzy przed 1 lipca 2010 r. mogli uzyskać w zamian za przedłużony czas służby rekompensatę finansową. Trybunał stwierdza jednak, że w żadnej z tych sytuacji nie nastąpiło naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. w brzmieniu obowiązującym do 30 marca 2011 r. strażak był obowiązany wykorzystać czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w ustawie w okresie rozliczeniowym albo do dnia zwolnienia ze służby następującego przed zakończeniem tego okresu, a przełożony uprawniony do mianowania (powołania) miał obowiązek mu to ułatwić.

Obowiązek wykorzystania czasu wolnego w jednakowym stopniu spoczywał zatem zarówno na strażakach pozostających w służbie, jak i tych, którzy ze służby odchodzili. W jednakowym stopniu do obu tych sytuacji miał zastosowanie spoczywający na przełożonym obowiązek ułatwienia możliwości skorzystania z tej formy rekompensaty przedłużonego czasu służby. Należy zauważyć, że 1 stycznia 2011 r. została zachowana możliwość skorzystania z rekompensaty w formie czasu wolnego, gdyż art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. dotyczy jedynie rekompensaty finansowej. Nie można więc powiedzieć, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w jakimkolwiek zakresie ograniczył równą ochronę prawa do rekompensaty obu tych grup strażaków. Za naruszenie prawa, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji nie można uznać – jak chciałby to skarżący – sytuacji, gdy strażak z tej równej ochrony prawnej zrezygnuje, podejmując decyzję o odejściu ze służby mimo niewykorzystania czasu wolnego za czas przedłużonej służby. Nie można również uznać, że skoro z momentem odejścia ze służby były strażak traci możliwość skorzystania z czasu wolnego od służby, to w takiej sytuacji musi być mu zagwarantowany z tego tytułu stosowny ekwiwalent pieniężny. Jak bowiem stwierdził TK w wyroku z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133): „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego”. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma również to, że sytuacja skarżącego jest porównywalna do sytuacji wszystkich innych strażaków, którzy przed wprowadzeniem kompensaty finansowej, tj. przed 1 stycznia 2011 r., każdorazowo, odchodząc ze służby, tracili możliwość odebrania czasu wolnego od służby za czas przedłużonej służby, jeśli z możliwości tej wcześniej nie skorzystali. Reguła ta, która w sprawie skarżącego znalazła zastosowanie na mocy zakwestionowanego przepisu przejściowego, jako wcześniej obowiązująca, musiała więc być mu znana. Skarżący tymczasem porównuje się nie do tych strażaków, którzy na gruncie wcześniejszych przepisów znajdowali się w analogicznej do niego sytuacji prawnej, lecz do strażaków, którzy po 1 stycznia 2011 r. znaleźli się w nowej sytuacji prawnej, uzyskując możliwość rekompensowania przedłużonego czasu służby nie tylko w naturze, ale również w postaci kompensaty finansowej. Jest to kolejny powód, dla którego zarzut dyskryminacyjnego traktowania skarżącego przez zakwestionowany przepis nie mógł zostać uwzględniony.

Jeśli chodzi o zarzut nierównej ochrony prawnej gwarantowanej strażakom i funkcjonariuszom służb mundurowych, to był on już wcześniej rozpatrywany przez TK. Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał odrębność kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych w stosunku do innych, „niemundurowych” grup zawodowych. Jako uzasadnienie tej odrębności Trybunał wskazywał przede wszystkim specyfikę służby funkcjonariuszy służb mundurowych i swoistość ponoszonego ryzyka (por. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36). Podkreślał również, że odrębności te „są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się” (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96; zob. również wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Trybunał nie tracił jednak z pola widzenia okoliczności, że „w istocie służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby. (...) W konsekwencji, z samej przynależności do omawianej kategorii nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny” (wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmiennie uregulowanie statusu funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, w szczególności wtedy, gdy uzasadnione to było specyfiką danej służby (por. też orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt badanej regulacji prawnej, należy stwierdzić, że różne uregulowanie prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby w wypadku strażaków i funkcjonariuszy innych służb mundurowych nie narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca miał bowiem prawo kwestię tę uregulować odmiennie, uwzględniając specyfikę celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby. Należy przy tym podkreślić, że rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby przyznana strażakom przez ustawę zmieniającą z 2010 r. z reguły nie przysługuje funkcjonariuszom innych służb mundurowych. Wspomniano już wcześniej, że czas wolny od służby jako jedyna forma rekompensaty przedłużonego czasu służby przysługuje funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz funkcjonariuszom Straży Granicznej. Z kolei alternatywne formy kompensacji, tj. w naturze i w pieniądzu, przysługują funkcjonariuszom Policji oraz funkcjonariuszom Służby Celnej. Zróżnicowanie reguł kompensowania funkcjonariuszom służb mundurowych przedłużonego czasu służby prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie przyjął jednolitego w tym zakresie standardu

prawnego. Standard jednakowej regulacji nie wynika również z przepisów konstytucyjnych, które pozostawiają ustawodawcy swobodę w tym zakresie. Stąd należy uznać, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w części wskazanej w sentencji niniejszego wyroku nie narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

141

WYROK
z dnia 6 października 2015 r.
Sygn. akt SK 19/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Wojciech Hermeliński
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Bernadety Kłosowskiej o zbadanie zgodności:

1) art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowią, iż świadczenia pieniężne z pomocy społecznej – w tym zasiłek stały – przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, pomimo że niepełnosprawność oraz trudna sytuacja materialna osoby wnioskującej o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej trwa dłużej niż od daty złożenia wniosku o taką pomoc, a osoba wnioskująca z uwagi na nieporadność oraz przebieg procedury ustalającej stopień niepełnosprawności oraz niezdolność do pracy nie mogła złożyć skutecznie wniosku wcześniej, z art. 2 w związku z art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji i wypływającymi z nich zasadą sprawiedliwości społecznej oraz prawem osób niezdolnych do pracy i niepełnosprawnych do pomocy państwa,

2) art. 8 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stanowią, iż zasiłek pielęgnacyjny jest dochodem osoby wnioskującej o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, który jest uwzględniany przy ustalaniu prawa do świadczeń z pomocy społecznej i o którego wysokość jest pomniejszany zasiłek stały wypłacany przez pomoc społeczną, z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji i wypływającymi z nich zasadą sprawiedliwości społecznej oraz prawem osób niepełnosprawnych do pomocy państwa,

o r z e k a:

I

Art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, 693, 1240 i 1310) w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1616.

całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i nie mającej innych środków utrzymania, prawo do zasiłku ustala się począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2016 r.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 4 stycznia 2014 r. Bernadeta Kłowska (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niekonstytucyjności:

1) art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.; dalej: u.p.s.) w zakresie, w jakim stanowią, że świadczenia pieniężne z pomocy społecznej – w tym zasiłek stały – przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, mimo że niepełnosprawność oraz trudna sytuacja materialna osoby wnioskującej o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej trwa dłużej niż od dnia złożenia wniosku o taką pomoc, a osoba wnioskująca z uwagi na nieporadność oraz przebieg procedury ustalającej stopień niepełnosprawności oraz niezdolność do pracy nie mogła złożyć skutecznie wniosku wcześniej. Według skarżącej przepisy te naruszają art. 2 w związku z art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji i wypływające z nich zasadę sprawiedliwości społecznej oraz prawo osób niezdolnych do pracy i niepełnosprawnych do pomocy państwa, albowiem sprzecznie z powyższymi zasadami konstytucyjnymi pozbawiają osoby niezdolne do pracy, w tym osoby niepełnosprawne, prawa do świadczeń z pomocy społecznej od daty ustalenia niezdolności do pracy.

2) art. 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowią, że zasiłek pielęgnacyjny jest dochodem osoby wnioskującej o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, który jest uwzględniany przy ustalaniu prawa do świadczeń z pomocy społecznej i o którego wysokość jest pomniejszany zasiłek stały wypłacany przez pomoc społeczną. Według skarżącej przepisy te naruszają art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji i wypływające z nich zasadę sprawiedliwości społecznej oraz prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa, ponieważ sprzecznie z powyższymi zasadami konstytucyjnymi umniejszają świadczenia z pomocy społecznej mające służyć zaspokojeniu podstawowych potrzeb osób niezdolnych do pracy, w tym osób niepełnosprawnych.

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

Wyrokiem z 2 sierpnia 2012 r. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu na skutek odwołania skarżącej zmienił decyzję Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności we Wrocławiu i ustalił, że skarżąca jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym oraz że niepełnosprawność ta ma charakter stały od 13 czerwca 2011 r. Postępowanie o ustalenie stopnia niepełnosprawności skarżącej trwało ponad rok.

Przed uzyskaniem rozstrzygnięcia o stopniu niepełnosprawności skarżąca nie występowała z wnioskiem o przyznanie zasiłku stałego – jej zdaniem wnioski ten pozostałyby bez rozpoznania przez organy pomocy społecznej ze względu na brak dokumentacji w postaci tego rozstrzygnięcia.

Po uprawomocnieniu się wyroku dotyczącego ustalenia stopnia niepełnosprawności skarżąca zwróciła się do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu o przyznanie jej zasiłku pielęgnacyjnego oraz zasiłku stałego.

Zasiłek pielęgnacyjny został przyznany skarżącej we wrześniu 2012 r. od czerwca 2011 r. Z kolei zasiłek stały został przyznany skarżącej w październiku 2012 r. od października 2012 r.

Skarżąca odwołała się od decyzji w sprawie przyznania zasiłku stałego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, które utrzymało w mocy przedmiotową decyzję. Następnie skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który oddalił skargę.

W niniejszej sprawie nie została sporządzona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyznaczony z urzędu pełnomocnik odmówił jej przygotowania, podnosząc, że nie istnieją podstawy do sporządzenia i wniesienia skargi. Nawiązując do uchwały Sądu Najwyższego z 21 września 2000 r. (sygn. akt III CZP 14/00, OSNC nr 2/2001, poz. 21), zgodnie z którą adwokat ustanowiony dla strony przez sąd może odmówić sporządzenia kasacji, jeżeli byłaby ona niedopuszczalna lub oczywiście bezzasadna, pełnomocnik uznał, że w tej sprawie skarga jest oczywiście bezzasadna.

1.2. Skarżąca wskazała, że art. 8 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. stanowią kluczową regulację przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń przyznawanych z pomocy społecznej, w tym zasiłku stałego. Art. 8 ust. 1 u.p.s. ustala kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej, po spełnieniu którego osobie tej przysługuje prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Art. 8 ust. 3 u.p.s. definiuje pojęcie dochodu. Art. 8 ust. 4 u.p.s. wskazuje katalog wyłączeń spod dochodu, wśród którego nie znajduje się zasiłek pielęgnacyjny. Skarżąca zwraca uwagę, że w katalogu znalazł się zasiłek celowy, który charakteryzuje się dużym stopniem podobieństwa (przede wszystkim celu) do pominiętego przez ustawodawcę zasiłku pielęgnacyjnego. Wskazuje ona, że przyjęta regulacja narusza zasadę równego traktowania obywateli przez organy władzy publicznej oraz zasady rzetelnej legislacji wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa, ponieważ katalog dochodów wyłączonych spod zaliczenia przy obliczeniu wysokości zasiłku stałego różnicuje osoby uzyskujące podobne świadczenia o podobnym celu, dla którego zostały przyznane. Nadto wskazuje, że pośrednio ta regulacja narusza również zasady wynikające z art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji.

Art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 u.p.s. zdaniem skarżącej naruszają art. 2 w związku z art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji. Wskazała ona, że błędne rozstrzygnięcia lub opóźnienia w wydaniu rozstrzygnięcia w zakresie ustalenia niezdolności do pracy lub niepełnosprawności zawsze obciążają stronę, uniemożliwiając jej uzyskanie należnych świadczeń w odpowiednim okresie. Zwróciła uwagę na niespójność pomiędzy art. 37 ust. 1 u.p.s., który wskazuje, że zasiłek stały, należny osobie spełniającej warunki do jego uzyskania, ma charakter świadczenia obligatoryjnego, co jej zdaniem oznacza, że organ administracyjny powinien go wypłacać za cały okres, gdy spełnione są ustawowe przesłanki określone w tym przepisie, a art. 106 ust. 3 u.p.s., w którym ustawodawca uznał za miarodajny inny okres.

Skarżąca wskazała również, że w tym zakresie znaczenie jej zdaniem mają cele ustawy wyrażone m.in. w art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 oraz art. 100 ust. 1 u.p.s.

1.3. W dniu 4 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wezwał pełnomocnika skarżącej do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej – wyjaśnienia, w jaki sposób zakwestionowane przepisy u.p.s. prowadzą do naruszenia praw podmiotowych skarżącej wynikających z art. 2, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji oraz nadesłania wskazanych w zarządzeniu dokumentów.

Skarżąca, wskazując na art. 106 ust. 3 u.p.s., podniosła, że przepis ten narusza jej prawa do skorzystania i uzyskania świadczeń z pomocy społecznej w postaci zasiłku stałego, przez ustanowienie prawa do uzyskania świadczeń dopiero od chwili złożenia wniosku o przyznanie pomocy wraz ze stosowną dokumentacją, a nie od chwili powstania stanu niepełnosprawności. Jej zdaniem w związku z przedłużającym się postępowaniem o ustalenie stopnia niepełnosprawności niemożliwym było wcześniejsze ubieganie się o to świadczenie. Takie zaś ukształtowanie sytuacji prawnej osoby niepełnosprawnej, ubiegającej się o zasiłek stały, narusza zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, prawa obywatelskie do zabezpieczenia społecznego osób pozostających bez pracy nie z własnej woli i nie mających innych środków utrzymania oraz prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa w zabezpieczeniu egzystencji.

Zdaniem skarżącej art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji zobowiązują organy władzy publicznej do wprowadzenia mechanizmów ustawowych, które umożliwiłyby realizację celów wynikających z przywołanych norm konstytucyjnych. Natomiast ustawowy mechanizm przyznania świadczenia z pomocy społecznej stoi na przeszkodzie w efektywnym osiągnięciu celu, jakim jest pomoc osobie niepełnosprawnej, pozostającej bez zatrudnienia nie z własnej woli, w zapewnieniu jej godnej egzystencji. Skarżąca negatywnie oceniła istnienie dwóch odrębnych postępowań, związanych z ubieganiem się przez osobę niepełnosprawną o zasiłek stały – w pierwszym postępowaniu na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej: u.r.z. lub ustawa o rehabilitacji) ustalany jest stopień niepełnosprawności, w drugim

natomiast właściwe organy decydują o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej na podstawie przepisów u.p.s. Sekwencja tych postępowań powoduje, że istnieje różnica pomiędzy datą (okresem) ustalenia powstania niepełnosprawności a datą przyznania zasiłku stałego. Tym samym zakwestionowane uregulowania są niespójne i nielogiczne. Równocześnie skarżąca zwraca uwagę, że istniejący mechanizm i procedura uzyskiwania zasiłku kreują nierówność w traktowaniu osób ubiegających się o zasiłek – w zależności od przebiegu procedury uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności (w szczególności czasu jej trwania) część osób niepełnosprawnych uzyska świadczenie we właściwym czasie, część zaś nie.

Skarżąca odwołuje się do art. 2 Konstytucji i zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa, z których – jak twierdzi – wynika ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności, wyrażająca się w istnieniu odpowiednich usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe. W związku z tym w stosunku do osoby niepełnosprawnej, wymagającej szczególnej opieki, prawo do zasiłku stałego powinno być ustalone od dnia, który został ustalony jako moment powstania niepełnosprawności. Drugi zarzut skarżącej dotyczy art. 8 ust. 1, 3 i 4 w związku z art. 37 ust. 2 u.p.s. Jej zdaniem wskazane regulacje prowadzą do uprzywilejowania przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej (w tym zasiłku stałego) osoby uzyskującej inne środki pomocowe wymienione w art. 8 ust. 3 u.p.s. (podlegają one wyłączeniu z dochodu) względem osoby, która uzyskuje świadczenie w postaci zasiłku pielęgnacyjnego, a który jest wliczany do dochodu. To zaś, jak wywodzi skarżąca, skutkuje nierównym traktowaniem przez prawo osób niepełnosprawnych, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a uzyskujących podobnego typu świadczenia. Zasiłek pielęgnacyjny wykazuje bowiem podobieństwa do innych świadczeń, które podlegają stosownym wyłączeniom, np. do zasiłku celowego. Zdaniem skarżącej, regulacja prawna nie realizuje celu zawartego w art. 69 Konstytucji i nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Jest ona niespójna i powoduje nierówność w zakresie przyznawania zasiłku stałego w oparciu o wysokość dochodu, na ustalenie którego ma wpływ wyłącznie wysokość środków pomocowych zawartych w katalogu, w którym nie znajduje się zasiłek pielęgnacyjny.

2. W piśmie z 29 lipca 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 lutego 2015 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc w pierwszej kolejności o umorzenie w całości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W przypadku nieuwzględnienia tego wniosku, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd rejonowy jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do zasiłku ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jak podkreślał Marszałek Sejmu, złożenie skargi konstytucyjnej wymaga od skarżącej, zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wyczerpania drogi prawnej. W niniejszej sprawie ustanowiony przez sąd pełnomocnik z urzędu odmówił sporządzenia skargi kasacyjnej, wskazując w opinii, że byłaby ona w tym wypadku bezzasadna. W związku z tym sprawa nie była rozstrzygana przez Naczelny Sąd Administracyjny. Dla Marszałka Sejmu zasadnicze znaczenie dla formalnej oceny rozpoznawanej skargi konstytucyjnej ma to, że skarżąca, po otrzymaniu opinii pełnomocnika o bezzasadności skargi, zrezygnowała z dalszych, możliwych działań, zmierzających do zaskarżenia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jego zdaniem zaniechanie to należy ocenić jako niespełnienie przesłanki wynikającej z art. 46 ustawy o TK. W świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) strona ma możliwość uzyskania pomocy prawnej z urzędu. Zgodnie z art. 243 § 1 p.p.s.a. „prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych”. Sąd wydaje postanowienie o ustanowieniu adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy, co jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa (art. 244 § 2 p.p.s.a.). Następnie sąd zwraca się o wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego do właściwej rady samorządu zawodowego (art. 253 p.p.s.a.). Marszałek Sejmu przypomniał, że jeśli strona we wniosku wskazała konkretnego pełnomocnika z urzędu, właściwy samorząd zawodowy, w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym, wyznacza tego właśnie pełnomocnika (art. 244 § 3 p.p.s.a.). Na tle przywołanych regulacji p.p.s.a. Marszałek Sejmu wskazał, że tak wyznaczony pełnomocnik ma obowiązek działać na rzecz

i w interesie mocodawcy, niemniej nie ma on prawnego obowiązku dokonania czynności procesowej. Pełnomocnik może odmówić sporządzenia skargi kasacyjnej, jeżeli jest ona, według jego wiedzy, niedopuszczalna lub oczywiście bezzasadna. Sporządzenie opinii o bezzasadności skargi kasacyjnej należy uznać za wykonanie obowiązku pomocy prawnej, przyznanej w danej sprawie postanowieniem sądu. W takiej sytuacji strona nie może skutecznie domagać się od sądu wyznaczenia kolejnego pełnomocnika z urzędu, co wynika z art. 161 § 1 pkt 3 w związku z art. 166 p.p.s.a. Jednak Marszałek Sejmu równocześnie zaznaczył, że w świetle orzecznictwa NSA nie ma przeszkód do tego, aby strona wystąpiła do samorządu zawodowego o wyznaczenie kolejnego pełnomocnika z urzędu (por. postanowienia NSA z 29 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OZ 625/08 oraz z 15 maja 2011 r., sygn. akt I OZ 340/11).

Marszałek Sejmu podkreślał, że opinia o bezzasadności nie może być rozumiana jako ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach. W tym kontekście Marszałek odwołał się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2014 r., sygn. Ts 209/14. W przywołanym postanowieniu Trybunał sformułował pogląd, zgodnie z którym „sporządzenie przez pełnomocnika z urzędu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej nie zamyka ostatecznie drogi do złożenia tego środka prawnego. Skarżący może bowiem – z zachowaniem ustawowego terminu do wniesienia skargi – zwrócić się do pełnomocnika z wyboru. Oczywiście bezzasadne jest więc twierdzenie skarżącego, że sporządzona przez pełnomocnika z urzędu opinia o braku podstaw do wniesienia skargi stanowi ostateczne rozstrzygnięcie o możliwości jej złożenia podejmowane przez pełnomocnika, który nie ma do tego uprawnień. Odmowa przygotowania skargi przez pełnomocnika nie może być bowiem utożsamiana z orzekaniem o dopuszczalności tego środka podejmowanym przez Trybunał w toku rozpoznawania wniesionej skargi”. Marszałek Sejmu podkreślił, że opinia to tylko wyrażenie oceny przez pełnomocnika, a nie instrument weryfikacji orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji; tym samym nie może być ona rozumiana jako ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach. Przyjęcie przeciwnego poglądu prowadziłoby do wniosku, że dwuinstancyjność postępowania sądowego oraz prawo do odwołania się od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji jest jedynie iluzorycznym wymogiem. W związku z powyższym Marszałek Sejmu, konkludując, uznał, że skarżąca przed wniesieniem skargi konstytucyjnej nie wykorzystała przysługujących jej środków proceduralnych w celu doprowadzenia do rozstrzygnięcia sprawy prawomocnym wyrokiem NSA.

Następnie Marszałek Sejmu zajął stanowisko na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił przedstawionych powyżej argumentów dotyczących niewyczerpania drogi prawnej przez skarżącą.

W pierwszej kolejności Marszałek wskazał, że ani z *petitum* skargi, ani też z jej uzasadnienia, jak również z pisma z 17 lutego 2014 r. nie wynika, by skarżąca kwestionowała istotę pomocy społecznej wypłacanej w formie zasiłku stałego oraz przesłanki nabycia prawa do świadczenia. Postawiony zarzut niekonstytucyjności wiąże się z datą, od której organ przyznał i wypłacił jej zasiłek. Tak sprecyzowany zakres kontroli pozostaje w związku z treściami normatywnymi zawartymi jedynie w art. 106 ust. 3 u.p.s. Dlatego też Marszałek Sejmu zmodyfikował sposób ujęcia przedmiotu kontroli w analizowanej sprawie, ograniczając go do art. 106 ust. 3 u.p.s.

Odnosząc się do pierwszego wzorca kontroli – art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że wymienione przez skarżącą prawo do opieki ze strony państwa w stosunku do osoby niepotrafiącej przezwyciężyć trudnej sytuacji życiowej mieści się w powołanym jako samodzielny wzorzec kontroli art. 67 ust. 2 Konstytucji. Z tego względu wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli. W związku z tym, zdaniem Marszałka Sejmu postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kontekście wywodzonej przez skarżącą z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji Marszałek podkreślił, że zarzut skarżącej jest powiązany z naruszeniem w zakresie ustawowej redystrybucji prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy. Tym samym zasada przyzwoitej legislacji pozostaje w związku z naruszeniem praw podmiotowych, których źródłem jest art. 67 ust. 2 Konstytucji. Z uwagi na ten związek Marszałek Sejmu, uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, w *petitum* swojego stanowiska zmodyfikował przywołane przez skarżącą wzorce kontroli.

Odnosząc się do kolejnego wskazanego wzorca – art. 69 Konstytucji – Marszałek stwierdził, w ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, że ma on charakter normy programowej, wyznaczającej ustawodawcy obowiązek tworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wspieranie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Jednocześnie z art. 69 Konstytucji nie wynikają jednak bezpośrednio żadne prawa podmiotowe (por. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07; wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). W związku z tym zdaniem Marszałka Sejmu postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

Następnie Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutów skarżącej dotyczących niezgodności art. 8 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu w tym zakresie skarżąca nie wyjaśniła, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają jej konstytucyjne prawa i wolności. Przytoczone przez skarżącą argumenty koncentrują się na obowiązku państwa niesienia

pomocy osobom z niepełnosprawnością znajdującym się w ciężkiej sytuacji życiowej. Źródłem tych obowiązków jest art. 69 Konstytucji, z którego nie można wyprowadzić praw podmiotowych.

Część wyводу skarżącej ma, zdaniem Marszałka Sejmu, charakter hipotetyczny. Skarżąca nie twierdzi, że świadczenia, o których mowa w art. 8 ust. 4 u.p.s., są podobne, ale że mogą być podobne do zasiłku pielęgnacyjnego z tej racji, jak podkreślił Marszałek Sejmu, że „wymagania do ich uzyskania są zbliżone i są głównie zależne od uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności”. W związku z tym argumenty skarżącej wskazują bardziej na potencjalną możliwość naruszenia niż bezpośrednio naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy nie ze swojej woli. Biorąc pod uwagę, że na wnoszącym skargę ciąży obowiązek szczegółowej i jurydycznej argumentacji, Marszałek Sejmu przyjął, że w niniejszej sprawie skarżąca nie spełniła wymagań, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK. Z tego też względu Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Marszałek Sejmu uznał, że w niniejszej sprawie problem konstytucyjny, wymagający merytorycznego rozpatrzenia, sprowadza się do pytania, czy art. 106 ust. 3 u.p.s. jest zgodny z art. 67 ust. 2 w związku z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Odpowiadając na to pytanie, Marszałek Sejmu przeprowadził analizę przepisów u.p.s. dotyczących zasiłku stałego, w świetle których możliwe jest ustalenie charakteru prawnego tego świadczenia, celu jego przyznawania oraz trybu postępowania w tej sprawie. Na podstawie przeprowadzonej analizy Marszałek stwierdził, że „po pierwsze, zasiłek stały jest świadczeniem z pomocy społecznej, którego celem jest zabezpieczenie egzystencji osoby niezdolnej do pracy (niepełnosprawnej). Po drugie, zasiłek stały przyznaje się na mocy decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym ze skutkiem *ex nunc*. Po trzecie, brak jest podstaw prawnych do przyznania tego prawa z chwilą spełnienia przez wnioskodawcę ustawowych przesłanek. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest brak środków na zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych osób z niepełnosprawnością w okresie pomiędzy datą powstania (ustalenia) niepełnosprawności a złożeniem wniosku o świadczenie z pomocy społecznej. Po czwarte, sekwencyjność postępowań powoduje, że w jednej rodzajowo i przedmiotowo sprawie, polegającej na nabyciu prawa do zasiłku stałego, prowadzone są dwa postępowania przed różnymi organami. Pierwsze z nich zmierza do ustalenia podstawowej przesłanki nabycia prawa, tj. znacznej niepełnosprawności, zaś drugie, do stwierdzenia prawa do zasiłku”.

Następnie Marszałek Sejmu odwołał się do wyroków TK z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07 oraz z 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, w którym Trybunał negatywnie ocenił mechanizm związany z uprawnieniami do uzyskania różnego rodzaju świadczeń i zasiłków, który opiera się na dwóch różnych postępowaniach, przy czym pierwsze związane jest z urzędowym potwierdzeniem istnienia stanu faktycznego uzasadniającego uprawnienie do świadczenia (stadium pierwsze), natomiast drugie to procedura przyznania świadczenia (stadium drugie). Zasadniczy problem polega na tym, że data ustalenia uprawnienia do świadczenia jest bez znaczenia dla nabycia prawa do świadczenia socjalnego, decydujące znaczenia ma bowiem moment złożenia prawidłowo wypełnionego wniosku o przyznanie świadczenia wraz z wymaganymi dokumentami. W orzecznictwie podkreśla się, że ryzyko wystąpienia błędów aparatu państwowego w stadium pierwszym postępowania o nabycie prawa do świadczenia powoduje oddalenie w czasie wypłatę świadczenia. Postępowanie w sprawie niepełnosprawności nie jest bowiem powiązane z postępowaniem w sprawie świadczenia. Ustawodawca, normując sekwencję dwóch postępowań (stwierdzającego przesłanki i wymierzającego świadczenie), przesuwając w czasie początek wymiaru świadczenia, pozostawiając lukę nieobjętą świadczeniem, między datą stwierdzenia uprawnień a datą wymiaru.

Marszałek Sejmu nadmienił, że w związku ze sprawą o sygn. P 28/07 Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne z 7 listopada 2007 r., sygn. S 5/07. W postanowieniu tym TK zauważył, że w polskim systemie prawnym uprawnienie do uzyskania różnego rodzaju świadczeń i zasiłków uzyskuje się w trakcie dwóch postępowań, co skutkuje tym, że przesuwając w czasie początek wymiaru świadczenia, „pozostawiając lukę nieobjętą świadczeniem, między datą stwierdzenia uprawnień i datą wymiaru”.

Zdaniem Marszałka Sejmu treść art. 106 ust. 3 u.p.s. nie czyni zadość konstytucyjnemu prawu do pomocy społecznej. W sprawie o nabycie prawa do zasiłku stałego prowadzone są dwa odrębne postępowania. Pierwsze ma na celu ustalenie niepełnosprawności (w tym stopień i datę jej powstania) jako przesłanki przyznania prawa do świadczenia. W drugim postępowaniu przyznaje się prawo do zasiłku stałego, na podstawie decyzji o charakterze konstytutywnym ze skutkiem *ex nunc*. Jak podkreślił Marszałek Sejmu, sekwencyjność postępowań powoduje, że stały zasiłek nie spełnia efektywnie swojego celu, polegającego na zabezpieczeniu bieżącej egzystencji osób z niepełnosprawnością. Z jednej strony, w okresie pomiędzy ustaleniem niepełnosprawności a wnioskiem o przyznanie świadczenia, osoba niepełnosprawna pozbawiona jest środków do życia. Z drugiej strony, dwutorowość i sekwencyjność stanowią może dla osób niepełnosprawnych (szczególnie niepełnosprawnych intelektualnie) nadmierną przeszkodę w zdobyciu świadczenia zabezpieczającego ich niezbędne potrzeby. Tym

samym, zdaniem Marszałka Sejmu, przez błędny mechanizm legislacyjny nastąpiła nieuzasadniona ingerencja w konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego.

4. W piśmie z 3 lipca 2015 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając swe stanowisko, Prokurator Generalny przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na każdym etapie rozpoznania sprawy Trybunał może badać, czy nie należy umorzyć postępowania w związku z wystąpieniem którejs z ujemnych przesłanek procesowych. W ocenie Prokuratora w niniejszej sprawie zachodzi taka przesłanka – skarżąca nie wyczerpała bowiem przysługującej jej drogi prawnej i nie uzyskała ostatecznego rozstrzygnięcia. Wystąpiła ona co prawda o przyznanie prawa pomocy i wyznaczenie pełnomocnika w celu sporządzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, niemniej pełnomocnik ten przedłożył opinię o bezzasadności skargi. Opinia ta została doręczona skarżącej w ostatnim dniu terminu do wniesienia tego środka.

Prokurator Generalny podkreślił, że sporządzenie przez ustanowionego przez sąd pełnomocnika opinii o braku podstaw do wniesienia środka odwoławczego od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z odmową sporządzenia przez niego skargi kasacyjnej nie stanowi „ostatecznego rozstrzygnięcia po wyczerpaniu drogi prawnej”. Równocześnie zaznaczył, że uzyskanie przez skarżącą takiej opinii, mimo obowiązującego w tym zakresie przymusu adwokacko-radcowskiego, nie zamknęło jej drogi do wniesienia skargi kasacyjnej. Jego zdaniem w niniejszej sprawie strona mogła zwrócić się o sporządzenie tego środka odwoławczego do pełnomocnika z wyboru. Niezależnie od tej możliwości, skarżąca mogła także zwrócić się do właściwego organu samorządu zawodowego o zweryfikowanie działań dotychczasowego pełnomocnika jak również złożyć wniosek o jego zmianę. Fakt, że skarżąca uzyskała opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej w ostatnim dniu terminu do jej wniesienia, w ocenie Prokuratora nie powinien odgrywać zasadniczej roli. Jego zdaniem w niniejszej sprawie ewentualne uchybienie terminu mogło zostać sanowane przez złożenie wniosku o jego przywrócenie.

Dostrzeżone przez Prokuratora okoliczności wskazują, że skarżąca „nie podjęła (...) czynności, mając na celu doprowadzenie do rozpoznania Jej sprawy przez Naczelną Sąd Administracyjny”. W związku z powyższym w jego ocenie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu.

Na marginesie Prokurator zasygnalizował, że podziela stanowisko skarżącej w kwestii niekonstytucyjności art. 106 ust. 3 u.p.s. Uzasadniając swój pogląd, podkreślił, że reguła, w myśl której „osobom niezdolnym do pracy z powodu wieku zasiłek stały przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, poczynwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, nie nasuwa wątpliwości”. Wątpliwości budzi natomiast obejmowanie tą regułą osób niezdolnych do pracy z powodu niepełnosprawności. O ile bowiem osoby niezdolne do pracy z tytułu wieku mogą, przy spełnieniu pozostałych warunków, uzyskać prawo do zasiłku stałego już w miesiącu, w którym osiągnęły wiek emerytalny, o tyle osoby niepełnosprawne muszą wpiery uzyskać odpowiednie orzeczenie lekarza orzecznika. Tymczasem otrzymanie takiego orzeczenia ustalającego stopień niepełnosprawności może w praktyce nastąpić dopiero na etapie postępowania odwoławczego czy sądowego. Do tego czasu osoba niezdolna do pracy i znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej nie może uzyskać świadczenia. Taki dwuetapowy mechanizm przyznawania zasiłku stałego jest w ocenie Prokuratora dysfunkcyjny.

Biorąc pod uwagę powyższe, nawiązanie przez skarżącą do wyroku Trybunału wydanego w sprawie o sygn. P 28/07 jest uzasadnione. Prokurator przypomniał, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału „[p]rzyczyną nielogiczności i apragmatyczności funkcjonalnego powiązania obu stadiów uzyskiwania zasiłków jest brak przemyślanej koncepcji i świadomości, że uzyskiwanie zasiłku dotyczy realizacji prawa podmiotowego, którego beneficjentem jest osoba mająca uprawnienie materialnoprawne (osoba legitymująca się stwierdzeniem niepełnosprawności). To uprawnienie materialnoprawne pozostaje pod ochroną art. 69 Konstytucji” (P 28/07). Zdaniem Prokuratora wyrażona w art. 106 ust. 3 u.p.s. reguła wypłaty zasiłku stałego pozbawia również osoby niepełnosprawne możliwości realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 6 października 2015 r. skarżąca i przedstawiciel Sejmu podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych. Z kolei Prokurator Generalny zmodyfikował swoje dotychczasowe stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że:

– art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że w przypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, uzyskanym w wyniku odwołania od orzeczenia powiatowego, a następnie wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, zasiłek stały przyznaje się i wypłaca od miesiąca, w którym

został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 69 i art. 2 Konstytucji,

– art. 37 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 4 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że zasiłek pielęgnacyjny stanowi dochód, o który pomniejsza się wysokość zasiłku stałego, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 69 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz

– o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na zbędność orzekania.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego przypomniał, że w piśmie procesowym z 3 lipca 2015 r., niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania, zaprezentował swoje stanowisko w zakresie oceny konstytucyjności art. 106 ust. 3 u.p.s. Podtrzymując przedstawioną wówczas argumentację, zarysował swoje stanowisko w odniesieniu do art. 37 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 4 u.p.s. Jego zdaniem uzyskiwany przez osobę niepełnosprawną zasiłek pielęgnacyjny powinien być wyłączony z dochodu ustalanego w związku z postępowaniem w sprawie przyznania zasiłku stałego. Tymczasem rozwiązanie zawarte w art. 37 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 4 u.p.s. prowadzi do pomniejszenia kwoty zasiłku stałego z uwagi na uzyskiwanie zasiłku pielęgnacyjnego. W ocenie Prokuratora Generalnego taka regulacja niweczy zarówno funkcję zasiłku stałego jak i funkcję zasiłku pielęgnacyjnego. Biorąc pod uwagę, z jednej strony – zróżnicowany katalog wyłączeń, ujętych w art. 8 ust. 4 u.p.s. i brak jednolitego kryterium uzasadniającego wszystkie te wyłączenia, z drugiej zaś strony – cel zasiłku pielęgnacyjnego, zasiłek ten również powinien się znaleźć w katalogu świadczeń niewliczanych do dochodu. Zdaniem Prokuratora Generalnego taka regulacja byłaby pożądana i czyniła zadość gwarancjom wynikającym z art. 67 ust. 2 w związku z art. 69 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Analiza formalna skargi konstytucyjnej – wymóg wyczerpania drogi prawnej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie rozpoznania sprawy – także po zakończeniu procedury wstępnej kontroli skargi – może badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139).

Do podstawowych przesłanek wniesienia skargi konstytucyjnej należy wydanie ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego oraz wyczerpanie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana. Pierwszy ze wskazanych wymogów znajduje swe odzwierciedlenie w brzmieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W świetle przywołanej regulacji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być akt normatywny (przepis prawny), który stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia naruszającego przysługujące skarżącemu prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK „skarga konstytucyjna (...) może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”.

Analizując powyższe wymogi, w doktrynie i orzecznictwie akcentuje się, że skarga konstytucyjna ma charakter subsydiarny – „przysługuje ona dopiero wówczas, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie” (zob. przykładowo: postanowienie z 2 kwietnia 2008 r., sygn. SK 93/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 48 oraz przywołane tam postanowienia).

W sprawie zainicjowanej niniejszą skargą konstytucyjną, konieczne stało się ustalenie, czy skarżąca dopełniła przywołanych powyżej wymogów.

Jak wynika z akt, sprawy skarżąca po uprawomocnieniu się wyroku dotyczącego ustalenia stopnia niepełnosprawności zwróciła się do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu o przyznanie jej zasiłku pielęgnacyjnego oraz zasiłku stałego. Decyzja w sprawie zasiłku stałego została przez nią zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu (dalej: SKO). Od rozstrzygnięcia SKO we Wrocławiu skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. W związku z oddaleniem przedmiotowej skargi w wyroku z 12 czerwca 2013 r., doręczonym 10 lipca 2013 r., skarżąca zwróciła się do WSA z wnioskiem o przyznanie pomocy prawnej i ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Postanowieniem z 18 lipca 2013 r. sąd uwzględnił wniosek skarżącej, przyznając jej prawo pomocy w zakresie częściowym, obejmującym ustanowienie adwokata z urzędu. Ustanowiony w sprawie pełnomocnik sporządził opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej, która to opinia została doręczona skarżącej 9 sierpnia 2013 r. Skarżąca nie wniosła skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na skutek upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu stał się prawomocny 10 sierpnia 2013 r.

W tak ukształtowanym stanie faktycznym nasuwa się pytanie o wyczerpanie przez skarżącą przysługującej jej drogi prawnej. Nie budzi wątpliwości, że skarżąca zakwestionowała wydaną w jej sprawie decyzję w drodze procedury administracyjnej (wnosząc odwołanie do SKO we Wrocławiu), a następnie uruchomiła postępowanie sądownoadministracyjne, w ramach którego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wydał wyrok z 12 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 188/13, oddalający skargę na decyzję SKO. Wątpliwości nasuwa jednak to, że nie uzyskała ona w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na okoliczność tę zwrócił uwagę Marszałek Sejmu, przedstawiając Trybunałowi stanowisko zajęte w piśmie z 23 lutego 2015 r.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przyjmował, że w sprawach, w których problem naruszenia swoich konstytucyjnych wolności lub praw skarżący łączy z wydaniem decyzji administracyjnej, wymóg wyczerpania drogi prawnej jest spełniony wraz z uzyskaniem prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydanie takiego wyroku nadaje przymiot ostateczności rozstrzygnięciu, z którym skarżący wiąże swoje zarzuty (por. postanowienia TK z: 16 lipca 2013 r., sygn. Ts 260/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 418, z 22 października 2014 r., sygn. Ts 162/14, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 513).

W związku z powyższym na tle niniejszej sprawy powstaje pytanie, czy wydanie przez pełnomocnika ustanowionego dla skarżącej z urzędu opinii o bezzasadności skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w związku z czym skarżąca nie legitymuje się rozstrzygnięciem NSA, może uzasadniać twierdzenie, że wyczerpała ona przysługującą jej drogę prawną.

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga z jednej strony uwzględnienia specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego, w tym specyfiki skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, z drugiej zaś strony – uwzględnienia zasad, na których opiera się polski model skargi konstytucyjnej.

Dla dokonania charakterystyki skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego istotne są ustalenia Trybunału poczynione w wyroku z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108).

Jak przypomniał wówczas Trybunał, zgodnie z art. 184 Konstytucji „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Równoległe do tego unormowania Konstytucja nie przesądziła jednak o sposobie ukształtowania kontroli instancyjnej w ramach postępowania sądownoadministracyjnego, pozostawiając tę kwestię do uregulowania ustawodawcy zwykłemu. Okoliczność ta nie oznacza jednak całkowitej dowolności ustawodawcy w kształtowaniu postępowania sądownoadministracyjnego – w każdym bowiem przypadku wprowadzane przez niego rozwiązania powinny czynić zadość konstytucyjnym gwarancjom wynikającym z prawa do sądu (art. 45 Konstytucji), zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji), zasady co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

W przywołanym rozstrzygnięciu Trybunał analizował model skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, konfrontując go m.in. z modelem skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, w której upatruje się inspiracji dla sposobu ukształtowania podstaw kasacyjnych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.)

Zgodnie z ustaleniami, jakie poczynił wówczas Trybunał, „proste przeniesienie na grunt postępowania sądownoadministracyjnego unormowań k.p.c. nie jest rozwiązaniem, które można uznać za w pełni doskonałe. Skargi kasacyjne w każdym z tych dwóch rodzajów postępowania mają bowiem odmienny charakter. W postępowaniu przed sądami cywilnymi skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym kierowanym w toku instancji do Sądu Najwyższego w celu ostatecznej kontroli zgodności z prawem orzeczeń sądów II instancji. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest to natomiast środek zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych. Inna jest także – w porównaniu z sądami w postępowaniu cywilnym – rola sądów administracyjnych, które jedynie kontrolują działalność administracji publicznej, a kontrolę tę sprawują – przede wszystkim – pod względem zgodności z prawem. Nie stosują one prawa materialnego w taki sposób, jak czynią to sądy powszechne lub wojskowe. W sprawach sądownoadministracyjnych sądy nie stosują też przepisów postępowania obowiązujących przed organami administracji publicznej. Szczególna rola sądów administracyjnych przemawia za nakierowaniem podstaw środka odwoławczego od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji na naruszenia prawa, jakie mogły mieć miejsce w toku postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Skoro NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów, to nadzór ten – z uwagi na specyfikę postępowania sądownoadministracyjnego – polegać musi, przede wszystkim, na judykacyjnym nadzorze nad kontrolą legalności decyzji administracyjnych, sprawowaną przez sąd administracyjny I instancji” (SK 63/05).

Odwołanie się przez Trybunał do ukształtowanego w orzecznictwie rozumienia podstaw kasacyjnych jako do mogących odnosić się zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem

administracyjnym, jak i do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej pozwoliło wówczas przyjąć, że przyjęty model nie zamyka drogi do uzyskania wyroku sądu drugiej instancji.

W doktrynie prawa administracyjnego wciąż jednak podnosi się, że sposób ujęcia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi tzw. podstaw kasacyjnych (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.) może nastroczać wielu trudności związanych z zaskarżeniem rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Okoliczność ta nadaje zupełnie nowe znaczenie rozwiązaniu wprowadzonemu przez ustawodawcę w art. 175 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem „Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, z zastrzeżeniem § 2 i 3”. Innymi słowy sporządzenie skargi kasacyjnej do NSA zostało obwarowane przymusem adwokacko-radcowskim. Przymus ten paradoksalnie jest postrzegany nie tyle jako ograniczenie, ile gwarancja prawa do sądu. Skoro bowiem sporządzenie skargi kasacyjnej wiąże się ze spełnieniem wysokich wymogów formalnych, istnieje potrzeba zabezpieczenia odpowiedniego poziomu merytorycznego i formalnego przy korzystaniu z tego środka. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, „Wprowadzenie obowiązku sporządzenia skargi przez adwokata lub radcę prawnego uznano w doktrynie za rozwiązanie oczywiste. Źródła tego twierdzenia upatruje się w idei dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. W związku z tym, że kontroli legalności dokonał już sąd I instancji, kasacja musi ograniczyć się do badania zagadnień jurydycznych i zarzutów przygotowanych przez profesjonalistów (...) należy zgodzić się z opinią J.P. Tarno, który uznał wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego za dobre rozwiązanie, przede wszystkim z uwagi na fakt, że strona nie posiadając odpowiedniej wiedzy prawniczej nie jest w stanie ocenić szans powodzenia danej sprawy, a przede wszystkim zasadności podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej. Wprowadzenie tego przymusu należy uznać wręcz za element mający na celu próbę zapewnienia stronie możliwości rozpatrzenia przez NSA wniesionego przez nią środka odwoławczego. Przymus ten ma bowiem na celu zapewnienie skardze kasacyjnej odpowiedniego poziomu merytorycznego i formalnego. Od adwokata czy radcy prawnego można natomiast oczekiwać znajomości przepisów procedury obowiązującej w postępowaniu sądowym i wiedzę tę egzekwować. Wymogi dotyczące konstrukcji skargi kasacyjnej pozwalają z dużą dozą pewności stwierdzić, że dopuszczenie pełnomocników nieprofesjonalnych do sporządzania tych pism powodowałoby faktyczne ograniczenie dostępu do sądu” (por. M. Grego-Hoffmann, *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Lex nr 150982).

Równolegle do wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego ustawodawca zadbał również o to, by osoby, których nie stać na skorzystanie z pomocy prawnej, nie zostały pozbawione prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. W dziale V rozdziale 3 oddziale 2 p.p.s.a. uregulowana bowiem została instytucja „prawa pomocy”. Zgodnie z art. 244 § 1 p.p.s.a. „Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego”.

Pomimo takiego ukształtowania skargi kasacyjnej do NSA (stanowiącej zwyczajny środek zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji do sądu drugiej instancji) nie można jednak tracić z pola widzenia, że skarżący jest w tym zakresie zdany na pełnomocnika.

Rozwiązanie to, odbiegające od sposobu ukształtowania apelacji w sprawach karnych czy cywilnych (który to środek również przenosi sprawę do sądu drugiej instancji), sprawia, że opinia o bezzasadności skargi kasacyjnej, zwłaszcza ta sporządzona przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu, faktycznie może zamknąć stronie możliwość skutecznego wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W okolicznościach niniejszej sprawy widać to wyraźnie. W stosunku do skarżącej trudno czynić zarzut, że nie wykazała ona aktywności niezbędnej dla wyczerpania przysługującej jej drogi prawnej. Przede wszystkim skarżąca, uzyskawszy wyrok WSA, niezwłocznie złożyła wniosek o przyznanie jej pomocy prawnej w celu sporządzenia skargi kasacyjnej. Działanie to było jak najbardziej prawidłowe, biorąc pod uwagę, że samodzielnie nie mogła jej sporządzić. Jednocześnie, patrząc z jej perspektywy na działanie pełnomocnika, który przygotował opinię o bezzasadności tego środka, trudno abstrahować od założenia, w świetle którego profesjonalny pełnomocnik powinien działać fachowo, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą oraz należytą starannością.

Zwrócenie się do właściwego samorządu zawodowego z wnioskiem o wyznaczenie innego pełnomocnika z urzędu również nie gwarantowało, że nowy pełnomocnik nie sporządzi kolejnej opinii o bezzasadności skargi. Pozostawiając na boku kwestię fachowej wiedzy pełnomocnika, warto podkreślić, że reguły deontologiczne obowiązujące w samorządzie radcowskim i adwokackim silnie akcentują niezależność członków tych samorządów. W świetle powyższych argumentów wysoce prawdopodobnym jest, że skarżącej nie udało się w ten sposób uruchomić postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny.

Nadto, czynienie wobec skarżącej zarzutu, że nie zwróciła się do pełnomocnika z wyboru, jest nieracjonalne, biorąc pod uwagę stan faktyczny niniejszej sprawy. Zgodnie z ustaleniami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, skarżąca jest osobą samotną, niepełnosprawną, utrzymującą się z niskich świadczeń z pomocy społecznej. Okoliczności te uzasadniały przyznanie jej pomocy prawnej i ustanowienie pełnomocnika

z urzędu. W tym kontekście trudno oczekiwać, by skarżąca, uzyskawszy opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej, zwracała się o jej sporządzenie do pełnomocnika z wyboru.

W wypadku skarżącej ewentualna zmiana pełnomocnika po uzyskaniu opinii o bezzasadności obarczona byłaby jeszcze jednym, dodatkowym utrudnieniem, związanym z koniecznością przywrócenia przez sąd terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Skarżąca otrzymała bowiem opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej 9 sierpnia 2013 r., tj. w dniu, w którym upływał 30-dniowy termin do złożenia tej skargi. Przywołany przez Marszałka Sejmu argument, w świetle którego „sądy administracyjne w takiej sytuacji przywracają terminy do wniesienia skargi kasacyjnej”, abstrahuje od ustaleń dokonanych przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 17/12 (por. wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 86). W przywołanym wyroku rozstrzygano problem związany z przywracaniem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do NSA w sytuacji ustanowienia pełnomocnika z urzędu już po upływie 30-dniowego terminu do wniesienia tej skargi. Zgodnie z ustaleniami, jakie poczynił wówczas Trybunał, część sądów administracyjnych przyjmowała takie rozumienie regulacji kształtujących zasady składania wniosku o przywrócenie terminu, które było nie do zaakceptowania z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych. Jednocześnie w orzecznictwie nie ukształtowała się jednolita interpretacja przepisów kwestionowanych wówczas przed Trybunałem. Z tego powodu Trybunał uznał, że istnieją podstawy do wydania wyroku interpretacyjnego.

Problem konstytucyjny, jaki leży u podstaw przywołanego rozstrzygnięcia, dotyczył ustalania przez sądy momentu, w którym ustawała przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu. Część sądów administracyjnych przyjmowała, że kluczowy jest w tym zakresie moment ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika lub powiadomienia go o tym zdarzeniu. Od tego momentu zaczynał bieg siedmiodniowy termin na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu i złożenie skargi kasacyjnej. W ten sposób termin do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej ulegał znacznemu skróceniu. W praktyce siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu, stawał się faktycznie terminem na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej.

Oceniając konstytucyjność analizowanej konstrukcji, Trybunał dostrzegł, że przy takim pojmowaniu zasad przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy, „mechanizm, którego *ratio* jest umożliwienie stronie o niskim statusie materialnym dochodzenia przed sądami administracyjnymi swych praw, jest wewnętrznie sprzeczny.

Z jednej strony, skorzystanie przez stronę z prawa pomocy, które jest w założeniu instytucją o charakterze gwarancyjnym, pozbawia stronę efektywnej możliwości wniesienia środka odwoławczego. Innymi słowy – skorzystanie z jednego uprawnienia powoduje iluzoryczność drugiego. Będące następstwem omawianej wykładni nadmierne i nieuzasadnione skrócenie terminu do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej przez ograniczenie go do siedmiu dni utrudnia, w sposób graniczący z uniemożliwieniem, realizację prawa strony postępowania sądownoadministracyjnego reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy do kontroli przez sąd drugiej instancji zapadłego w jej sprawie orzeczenia sądu pierwszej instancji. Jest to niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wymagającą takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej, która zmierzać będzie (...) w racjonalnie najpełniejszym zakresie do realizacji celu, jakim jest kontrola działalności administracji publicznej. (...)

Nadawanie art. 87 § 1 p.p.s.a. (i pozostającym z nim w związku pozostałym przepisom wskazanym w skargach konstytucyjnych) takiej treści powoduje, że mechanizm ukształtowany przez przepisy dotyczące terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i instytucji przywrócenia terminu, a któremu poddana jest strona zamierzająca skorzystać z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej, korzystając zarazem z prawa pomocy, jest prakseologicznie wadliwy oraz nieakceptowalny na gruncie konstytucyjnych wartości, zwłaszcza rzetelnej procedury oraz sprawiedliwości proceduralnej”.

Wyrok o sygn. SK 17/12 zapadł 25 lipca 2013 r. (sentencję ogłoszono w Dz. U. z 30 sierpnia 2013 r.). Tym samym ustalenia poczynione przez Trybunał na gruncie sprawy o sygn. SK 17/12 korespondują ze stanem faktycznym w niniejszej sprawie. W związku z powyższym Trybunał wziął pod uwagę to, że w okresie, gdy skarżąca podejmowała kroki zmierzające do uzyskania rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, zagadnienie interpretacji przepisów kształtujących zasady składania wniosku o przywrócenie terminu do złożenia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy budziło poważne wątpliwości konstytucyjne.

Przyjmując optykę skarżącej, Trybunał dostrzega, że kwestia ewentualnego przywrócenia jej terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, wbrew sugestiom Marszałka Sejmu, nie była jednoznaczna. W świetle ustaleń Trybunału, w orzecznictwie sądów administracyjnych posługiwano się wadliwą wykładnią przepisów regulujących tę instytucję. W kontekście analizowanych w sprawie o sygn. SK 17/12 przypadków tej nieprawidłowej praktyki trudno zgodzić się z argumentacją Marszałka Sejmu i zakładać, że skarżąca miała efektywną możliwość uzyskania rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trybunał, rekonstruując orzecznictwo NSA, podkreślał, że „ustanowienie pełnomocnika z urzędu (udzielenie mu pełnomocnictwa) po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jest okolicznością uzasadniającą jedynie wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, a skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej po upływie terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. jest możliwe tylko wtedy, gdy termin ten zostanie wcześniej przywrócony (zob. np. postanowienia NSA z: 19 października 2007 r., sygn. akt II OZ 1036/07; 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OZ 860/10; 20 lipca 2011 r., sygn. akt II OZ 625/11; 21 września 2011 r., sygn. akt I OZ 698/11; 22 września 2011 r., sygn. akt II OZ 819/11)” – (por. wyrok o sygn. SK 17/12).

W związku z powyższym Trybunał nie mógł abstrahować od faktu, że 10 sierpnia 2013 r. skarżąca dysponowała już prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a potencjalne przywrócenie terminu do wniesienia skargi wymagało podjęcia przez sąd odrębnej decyzji w tym zakresie. Oceniając realną możliwość uzyskania przez skarżącą rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał wziął pod uwagę wszystkie wskazane wyżej okoliczności.

Mając je na względzie, Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie, skarżąca, uzyskawszy od pełnomocnika ustanowionego z urzędu opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej, wyczerpała przysługującą jej drogę prawną. W zaistniałej sytuacji przyjęcie odmiennego poglądu stanowiłoby wyraz nadmiernego formalizmu.

Odnosząc się do stanowiska zajętego przez Marszałka Sejmu, który argumentując na rzecz umorzenia postępowania, wskazywał iż „opinia o bezzasadności skargi kasacyjnej (...) nie może być rozumiana jako ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach”, Trybunał wskazuje, że nie traktuje opinii o bezzasadności jako takiego właśnie rozstrzygnięcia. W ocenie Trybunału w okolicznościach niniejszej sprawy „wydanie stronie opinii oznacza faktyczne utrwalenie prawomocności orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego” (zob. M. Kučka, *Termin do wniesienia skargi konstytucyjnej*, [w:] „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” nr 1/2014 (w druku)). Do tego bowiem momentu skarżąca nie była w stanie ocenić, czy dysponuje już ostatnim orzeczeniem w sprawie (związanym z wyczerpaniem przez nią drogi prawnej). Ustalając, stosownie do brzmienia art. 46 ust. 1 ustawy o TK, początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, Trybunał stanął na stanowisku, że wyznacza go dzień, w którym skarżąca otrzymała od pełnomocnika opinię o braku podstaw do złożenia skargi kasacyjnej. Z tym bowiem dniem uzasadnione było jej przekonanie, że wyczerpała drogę prawną.

W doktrynie zasadnie podnosi się, że „[o]pinii takiej nie należy traktować jako ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżącego, lecz jako powód, dla którego przesunięciu ulega termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Ostatecznym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 64 ustawy o TK będzie dla skarżącego prawomocne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego” (zob. M. Kučka, *Ibidem*).

2. Trybunał uznając, że w niniejszej sprawie skarżąca spełniła wymóg wyczerpania drogi prawnej, warunkujący dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi, dokonał analizy postawionych w niej zarzutów.

Skarżąca zakwestionowała przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.; dalej: u.p.s.), kształtujące możliwość ubiegania się o zasiłek stały, a mianowicie:

– art. 8 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowią, że zasiłek pielęgnacyjny jest dochodem osoby wnioskującej o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, o którego wysokość jest pomniejszany zasiłek stały oraz

– art. 36 pkt 1 lit. a oraz art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowią, że zasiłek stały „przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, pomimo, że niepełnosprawność oraz trudna sytuacja materialna osoby wnioskującej o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej trwa dłużej niż od daty złożenia wniosku o taką pomoc, a osoba wnioskująca z uwagi na nieporadność oraz przebieg procedury ustalającej stopień niepełnosprawności oraz niezdolność do pracy nie mogła złożyć skutecznie wniosku wcześniej”.

2.1. Kwestionując zgodność z Konstytucją art. 8 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. skarżąca podniosła, że przepisy te, „w zakresie, w jakim stanowią, iż zasiłek pielęgnacyjny jest dochodem osoby wnioskującej o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, który jest uwzględniany przy ustalaniu prawa do świadczeń z pomocy społecznej i o którego wysokość jest pomniejszany zasiłek stały wypłacany przez pomoc społeczną”, naruszają art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji.

Art. 8 u.p.s. w części, w której jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, stanowi, że:

„Art. 8. 1. Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, 41, 53a, 78 i 91, przysługuje:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 461 zł, zwanej dalej «kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej»,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 316 zł, zwanej dalej «kryterium dochodowym na osobę w rodzinie»,

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej «kryterium dochodowym rodziny»

– przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

(...) 3. Za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o:

1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych;

2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach;

3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

4. Do dochodu ustalonego zgodnie z ust. 3 nie wlicza się:

1) jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego;

2) zasiłku celowego;

3) pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty;

4) wartości świadczenia w naturze;

5) świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych; 5a) świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej, o których mowa w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. poz. 693);

6) dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego”.

Z kolei art. 37 ust. 2 u.p.s. określa sposób ustalania zasiłku stałego:

„Art. 37.2. Zasiłek stały ustala się w wysokości:

1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej – różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie [obecnie zgodnie z § 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej; Dz. U. z 2012 r. poz. 823, kwota ta wynosi 529 zł – przypis własny]

2) w przypadku osoby w rodzinie – różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie”.

W stosunku do zaskarżonych regulacji skarżąca wskazała, że „sprzecznie z (...) zasadami konstytucyjnymi umniejszając świadczenia z pomocy społecznej mające służyć zaspokojeniu podstawowych potrzeb osób niezdolnych do pracy, w tym osób niepełnosprawnych”. Rozwijając ten zarzut, skarżąca podkreśliła, że katalog dochodów wyłączonych spod zaliczenia przy obliczeniu wysokości zasiłku stałego nie obejmuje zasiłku pielęgnacyjnego, przez co prowadzi do nieuprawnionego różnicowania osób uzyskujących podobne świadczenia o podobnym celu, dla którego zostały przyznane. Jej zdaniem zaskarżone przepisy pośrednio godzą również w zasady wynikające z art. 67 ust. 2 oraz art. 69 Konstytucji. W piśmie z 17 lutego 2014 r. skarżąca podniosła, że zasiłek pielęgnacyjny jest przyznawany w związku ze zwiększonymi wydatkami osoby niepełnosprawnej. Wątpliwości skarżącej budzi m.in. fakt, że świadczenia wymienione w art. 8 ust. 4 u.p.s. nie są wliczane do dochodu ustalonego na podstawie art. 8 ust. 3 u.p.s., podczas gdy zasiłek pielęgnacyjny będzie wliczany do tak ustalanego dochodu.

Trybunał, dokonując oceny zarzutu sformułowanego na tle przywołanych regulacji, stwierdził, że w skardze nie wskazano, w jaki sposób zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne prawa podmiotowe skarżącej. Mimo, że skarżąca została wezwana do uzupełnienia powyższego braku, w piśmie z 17 lutego 2014 r. nie uczyniła zadość temu wezwaniu.

Formułując zarzut naruszenia zasady równości, skarżąca nie określiła, w związku z którym przysługującym jej konstytucyjnym prawem ustawodawca dopuścił się nieuprawnionego faworyzowania osób uzyskujących inne środki pomocowe względem osób, które korzystają z zasiłku pielęgnacyjnego. Jeśli chodzi o pozostałe wzorce kontroli, skarżąca poprzestała jedynie na stwierdzeniu, że „cel, dla którego został uregulowany zasiłek stały wynikający z art. 69 Konstytucji, nie został osiągnięty, bowiem wykreowana przez ustawodawcę regulacja i mechanizm uzyskania zasiłku stałego, nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej”. Tym samym w odniesieniu do art. 8 ust. 1, 3 i 4 u.p.s. oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. skarżąca nie spełniła jednego z koniecznych

wymogów skargi konstytucyjnej, wyrażonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Mając na uwadze powyższe, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 8 ust. 1, 3 i 4 u.p.s. oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowią, że zasiłek pielęgnacyjny jest dochodem osoby wnioskującej o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, o którego wysokość jest pomniejszany zasiłek stały, z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 2 oraz art. 69 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Przechodząc do analizy drugiego z postawionych zarzutów, należy zwrócić uwagę, że również w tym wypadku skarżąca wskazała kilka przepisów u.p.s., które zakwestionowała w zakresie, w jakim stanowią, że „zasiłek stały przysądza się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, pomimo, że niepełnosprawność oraz trudna sytuacja materialna osoby wnioskującej o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej trwa dłużej niż od daty złożenia wniosku o taką pomoc, a osoba wnioskująca z uwagi na nieporadność oraz przebieg procedury ustalającej stopień niepełnosprawności oraz niezdolność do pracy nie mogła złożyć skutecznie wniosku wcześniej”.

Zarzut ten skarżąca odniosła do art. 36 pkt 1 lit. a oraz art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 u.p.s., stąd warto na wstępie skonfrontować go z brzmieniem zakwestionowanych przepisów.

Art. 36 pkt 1 lit. a u.p.s. stanowi, że świadczeniami z pomocy społecznej są świadczenia pieniężne, do których ustawodawca zaliczył m.in. zasiłek stały.

Art. 37 ust. 1 u.p.s. określa katalog podmiotów, którym przysługuje zasiłek stały.

Z kolei art. 106 ust. 3 u.p.s. stanowi, że „Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przysądza się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. W przypadku gdy uprawnienie do świadczenia nie obejmuje pełnego miesiąca, świadczenie przysądza się za niepełny miesiąc, a kwotę świadczenia ustala się, dzieląc pełne kwoty przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca i mnożąc przez liczbę dni objętych świadczeniem”.

Biorąc pod uwagę treść zaskarżonych przepisów, Trybunał stwierdza, że postawiony przez skarżącą zarzut koresponduje jedynie z brzmieniem art. 106 ust. 3 u.p.s. – ten bowiem przepis zawiera normę określającą moment, od którego osobie niepełnosprawnej przysądza się i wypłaca zasiłek stały. Jednocześnie w stosunku do pozostałych przepisów, które skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli, tj. w stosunku do art. 36 pkt 1 lit. a u.p.s. oraz art. 37 ust. 1 u.p.s. w skardze nie sformułowała żadnego innego zarzutu umożliwiającego ich merytoryczną kontrolę. Tymczasem zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46 ust. 2 ustawy o TK wśród warunków formalnych skargi konstytucyjnej znajduje się wymóg sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu. Wobec niedochowania tego wymogu, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli art. 36 pkt 1 lit. a oraz art. 37 ust. 1 u.p.s. z art. 2 w związku z art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Zarzut zakresowego naruszenia przez art. 106 ust. 3 u.p.s. art. 69 Konstytucji.

Czyniąc przedmiotem zaskarżenia art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że „zasiłek stały przysądza się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, pomimo, że niepełnosprawność oraz trudna sytuacja materialna osoby wnioskującej o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej trwa dłużej niż od daty złożenia wniosku o taką pomoc, a osoba wnioskująca z uwagi na nieporadność oraz przebieg procedury ustalającej stopień niepełnosprawności oraz niezdolność do pracy nie mogła złożyć skutecznie wniosku wcześniej”, skarżąca konfrontuje go z kilkoma przepisami Konstytucji, w tym m.in. z jej art. 69.

Przywołany przez skarżącą wzorzec stanowi, że „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Formułując zarzut naruszenia tej regulacji, skarżąca wskazuje, że „w sytuacji, gdy długotrwałość postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności wynika z wadliwości ustalania niepełnosprawności, co wydłuża postępowanie administracyjne o kolejne postępowania odwoławcze, przyczyną nielogiczności i pragmatyczności funkcjonalnego powiązania procedury uzyskiwania zasiłków jest brak przemyślanej koncepcji i świadomości, że uzyskiwanie zasiłku dotyczy realizacji prawa podmiotowego, którego beneficjentem jest osoba mająca uprawnienie materialnoprawne (osoba legitymująca się stwierdzeniem niepełnosprawności) – a to uprawnienie materialnoprawne pozostaje pod ochroną art. 69 Konstytucji”.

Wbrew stanowisku zajętemu w niniejszej skardze, a rozwiniętemu w piśmie procesowym z 17 lutego 2014 r., art. 69 Konstytucji nie wyraża publicznego prawa podmiotowego, a jedynie wyznacza jedną z zasad polityki państwa. Istota przywołanego wzorca kontroli sprowadza się do stwierdzenia obowiązku, leżącego po stronie władzy publicznej, związanego z koniecznością ustawowego uregulowania pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy i komunikacji społecznej osobom niepełnosprawnym. Tym samym, „jakkolwiek

można wskazać beneficjenta powyższego obowiązku władz publicznych (...), to z art. 69 nie da się wyprowadzić roszczeń przysługujących jednostce, nie można też zarzutu jego naruszenia uczynić wyłączną podstawą skargi konstytucyjnej” (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 69 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1-2 i przywołane tam orzecznictwo). W tym zakresie Trybunał podtrzymuje również swój wcześniejszy pogląd, zgodnie z którym „Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” (zob. wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

W niniejszej sprawie skarżąca, odwołując się do art. 69 Konstytucji, nie wskazała swych praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W świetle wymogów wynikających z art. 79 Konstytucji nie wystarczy bowiem, by skarżąca wskazała, że doszło do naruszenia przepisu Konstytucji – niezbędne jest również, aby przepis ten wyrażał przysługujące jej prawo podmiotowe. Sformułowanie zarzutu naruszenia przez art. 106 ust. 3 u.p.s. art. 69 Konstytucji nie spełnia tego wymogu, w związku z czym Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany w tym zakresie umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Zarzut zakresowej niezgodności art. 106 ust. 3 u.p.s. z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.1. Rekonstrukcja dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ukształtowanego na tle art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Formułując zarzut niekonstytucyjności art. 106 ust. 3 u.p.s., skarżąca podniosła, że przepis ten narusza zasady sprawiedliwości społecznej oraz prawo osób niezdolnych do pracy i niepełnosprawnych do pomocy państwa, pozbawia bowiem osoby niezdolne do pracy, w tym osoby niepełnosprawne, prawa do świadczeń z pomocy społecznej od daty ustalenia niezdolności do pracy. Tak sformułowany zarzut jest ściśle powiązany z art. 67 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji.

Art. 67 Konstytucji wyraża prawo do zabezpieczenia społecznego – zgodnie z jego brzmieniem „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 zabezpieczenia społecznego określa ustawa” (ust. 1). Z kolei w świetle art. 67 ust. 2 Konstytucji „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. Skarżąca uczyniła wzorcem kontroli art. 67 ust. 2 Konstytucji.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że „art. 67 ust. 2 Konstytucji jest przepisem adresowanym do bezrobotnych, tj. obywateli pozostających bez pracy nie z własnej woli i nie mających innych środków utrzymania. Przepis ten ogranicza więc prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia tylko do sytuacji, gdy bezrobotny nie posiada innych środków utrzymania” (por. wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75). Jednocześnie wykładnia art. 67 ust. 2 Konstytucji nie może abstrahować od celu prawa do zabezpieczenia społecznego, jakim jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy (por. wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3). Trybunał, odwołując się do swojego orzecznictwa, przyjmuje, że zabezpieczenie społeczne współcześnie musi być pojmowane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy czy doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (por. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49).

Aby mówić o prawie do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 ust. 2 Konstytucji, muszą być spełnione kumulatywnie dwie przesłanki: obywatel musi pozostawać bez pracy nie z własnej woli oraz nie może posiadać innych środków utrzymania. Biorąc pod uwagę, że celem regulacji konstytucyjnej prawa do zabezpieczenia społecznego jest stworzenie instrumentarium służącego zaspokojeniu niezbędnych potrzeb obywateli, Trybunał stwierdza, że regulacja ustawowa realizująca ten cel powinna gwarantować efektywną pomoc dla obywatela. Pomoc ta będzie efektywna w sytuacji, gdy obywatel uzyska możliwość skorzystania z niej w razie ziszczenia się przesłanek wymienionych w art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Jednocześnie ustrojodawca pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Ustawodawca zaś, kształtując zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, powinien poszukiwać nie tylko efektywnych mechanizmów jego urzeczywistnienia, lecz także zagwarantować nienaruszalność istoty tego prawa (zob. wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

3.2. Związek prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 2 Konstytucji) z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Należy również zaakcentować, że wprawdzie zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, jednak musi się ona opierać na konstytucyjnej aksjologii, zwłaszcza na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości (zob. wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185). Wymóg ten wskazuje na dodatkową perspektywę dla oceny rozwiązań ustawowych przyjmowanych w zakresie określonym w art. 67 ust. 2 Konstytucji. Perspektywę tę wyznacza przede wszystkim związek prawa do zabezpieczenia społecznego i zasady sprawiedliwości społecznej.

W doktrynie wskazuje się, że sprawiedliwy podział dóbr może być oparty na następujących formułach: „każdemu po równo”, „każdemu według zasług” i „każdemu według potrzeb”. Trzecia formuła dotyczy pomocy społecznej i nawiązuje do koncepcji miłosierdzia, która polega na tym, że człowiekowi, który nie ma możliwości zaspokojenia swoich potrzeb, należy zmniejszyć cierpienie (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 52). Rozwijając to założenie, podnosi się, że „Sprawiedliwa pomoc to taka, która przez dopasowanie do potrzeb świadczeniobiorcy umożliwi mu przezwycięzenie jego trudnej sytuacji życiowej” (I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca: Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 131).

Trybunał zwraca uwagę, że obowiązek stanowienia przez ustawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, został wyrażony w art. 2 Konstytucji. Natomiast samo pojęcie sprawiedliwości społecznej jest silnie powiązane z innymi pojęciami konstytucyjnymi, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego czy zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (por. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62). Rozpatrując prawo do zabezpieczenia społecznego w kontekście prawa do emerytury (art. 67 ust. 1 Konstytucji), Trybunał w swym orzecznictwie podkreślał, że podczas kształtowania zakresu tego prawa ustawodawca musi uwzględnić postulat wynikający z zasady sprawiedliwości społecznej, polegający na zachowaniu słusznych i sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiarami „zasługi”, które to wyznaczone są przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności. (zob. wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06). Ustawodawca w tym wypadku musi zatem stosować formułę „każdemu według zasług” wynikającą z zasady sprawiedliwości społecznej.

Związek art. 67 ust. 2 z art. 2 Konstytucji polega natomiast na tym, że samo prawo do zabezpieczenia społecznego, jak i przesłanki wynikające z art. 67 ust. 2 stanowią konkretyzację formuły sprawiedliwości „każdemu według potrzeb”. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli oraz równocześnie nieposiadający innych środków utrzymania ma prawo do otrzymania od państwa pomocy. Z kolei pomoc ta musi być oparta w tym wypadku na sprawiedliwym podziale dóbr w stosunku do tych obywateli, którzy nie mogą z przyczyn obiektywnych samodzielnie zaspokoić swoich niezbędnych potrzeb życiowych. Celem ustawodawcy jest stworzenie instrumentów zabezpieczających sprawiedliwy rozdział środków pomocowych przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniej proporcji między wysokością tych przyznawanych środków a rzeczywistymi potrzebami obywatela.

Trybunał równocześnie pragnie w tym miejscu przypomnieć, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia w drodze regulacji ustawowych gwarancji dla wyrażonych w Konstytucji praw socjalnych nie jest równoznaczny z obowiązkiem rozbudowy systemu świadczeń w sposób maksymalny. Ten pierwszy obowiązek musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści prawa socjalnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało ono istniejące potrzeby, z drugiej możliwości zaspokojenia tych potrzeb. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa. Te wartości mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych.

Bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą przyczyniać się do hamowania dążenia do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych obywateli, ustawodawca, realizując konstytucyjne prawo socjalne, nie może nigdy wprowadzić regulacji poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Równocześnie art. 67 Konstytucji nakazuje ustawodawcy reagowanie w sposób adekwatny do zasad, norm oraz wartości konstytucyjnych na zmiany obiektywnych czynników gospodarczych i demograficznych. Wynika to z przyjętego przez ustrojodawcę założenia, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Konstytucja wyraźnie wskazuje, jak szeroki margines swobody działania przysługuje parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. To do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych beneficjentów pomocy oraz wymogów rozwoju gospodarczego państwa (por. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12).

4. Charakter zasiłku stałego w ujęciu u.p.s.

Zasiłek stały należy do świadczeń z pomocy społecznej o charakterze pieniężnym (art. 36 ust. 1 u.p.s.). Występuje obok zasiłku okresowego, zasiłku celowego i specjalnego, zasiłku i pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie, pomocy na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenia pieniężnego na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla określonej grupy cudzoziemców oraz wynagrodzenia należnego opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznanej przez sąd. W kontekście niniejszej sprawy należy wskazać, że przysługuje on pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (art. 37 ust. 1 pkt 1 u.p.s.). Zasiłek ten ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku aktualnie nie może być wyższa niż 529 zł miesięcznie (w wypadku osoby samotnie gospodarującej), oraz różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie (w wypadku osoby w rodzinie). Całkowita niezdolność do pracy, o której mowa w art. 37 ust. 1 u.p.s., oznacza całkowitą niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 6 pkt 1 u.p.s.). Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, zasiłek stały to świadczenie przyznawane osobom niezdolnym do pracy lub osobom z niepełnosprawnością pozbawionym środków utrzymania, a jego celem jest zapewnienie bieżącej egzystencji (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1236/2010, Lex nr 1087493). To ponadto świadczenie wypłacane okresowo (miesięcznie), co wynika z przepisów ustawy o pomocy społecznej i Konstytucji RP (por. wyrok WSA w Łodzi z 29 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 559/11, Lex nr 1153758; wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 620/10, Lex nr 1606911; wyrok WSA w Krakowie z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1236/10). Brzmienie art. 37 ust. 1 u.p.s. wskazuje, że zasiłek stały, należny osobie spełniającej warunki do jego uzyskania, ma charakter świadczenia obligatoryjnego. Oznacza to, że organ administracyjny powinien go wypłacać za cały okres, gdy spełnione są ustawowe przesłanki określone w tym przepisie (tak: wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 352/12, Lex nr 1274760). Z powyższego wynika, że regulacjami kształtującymi możliwość ubiegania się o zasiłek stały objęte zostały osoby nieporadne życiowo z przyczyn obiektywnych, które nie są w stanie zapewnić sobie minimalnych warunków funkcjonowania bez pomocy państwa.

Instytucję zasiłku stałego należy charakteryzować z perspektywy celów u.p.s. Cele te można zrekonstruować m.in. na podstawie art. 2 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym „[p]omoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Jednocześnie zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 u.p.s. „[p]omoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”, a „zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”. Dodatkowo ustawodawca w art. 100 ust. 1 *in principio* u.p.s. wskazał, że „[w] postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych”.

5. Postępowanie w sprawie przyznania zasiłku stałego.

Postępowanie w sprawie przyznania zasiłku stałego przebiega dwuetapowo, co oznacza, że odbywa się w dwóch postępowaniach – pierwszym, prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721; dalej: u.r.z.) oraz drugim, prowadzonym w oparciu o przepisy u.p.s.

Jak już wskazano, zgodnie z u.p.s. jedną z przesłanek, która uprawnia do otrzymania zasiłku stałego, jest całkowita niezdolność do pracy. Ocena spełnienia tej przesłanki wiąże się m.in. z legitymowaniem się przez daną osobę znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu u.r.z. W związku z tym, że z art. 106 ust. 3 u.p.s. wynika, iż „świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją” należy przyjąć, że zasiłek stały przyznawany jest przez organ uprawniony, na podstawie przedstawionej dokumentacji. Z kolei brzmienie art. 107 ust. 5b u.p.s. wskazuje, że „sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny ustala się na podstawie następujących dokumentów (...) orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności”. Wymienione orzeczenia wydawane są przez organy orzekające o stopniu niepełnosprawności, na podstawie regulacji zawartych w u.r.z. Jednocześnie należy

wskazać, że w świetle poglądów wyrażanych w orzecznictwie „organy przyznające świadczenia z pomocy społecznej nie mają uprawnień by, na użytek prowadzonych postępowań dokonywać – w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w ubezpieczeniowej sprawie sądowej – własnych ustaleń dotyczących np. daty powstania określonego stopnia niepełnosprawności u osoby ubiegającej się o zasiłek” (por. wyrok NSA z 30 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 2457/11, Lex nr 1264731).

W związku z tym do wydania decyzji o przyznaniu zasiłku stałego na podstawie przepisów u.p.s. przez organ uprawniony do przyznania tego świadczenia konieczne jest legitymowanie się przez stronę odpowiednią dokumentacją, między innymi w postaci orzeczenia wydanego uprzednio na podstawie przepisów u.r.z. przez organ orzekający o stopniu niepełnosprawności.

Postępowanie w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności ma charakter dwuinstancyjny. W pierwszej instancji toczy się przed powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności, natomiast w drugiej instancji przed wojewódzkimi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 6 ust. 1 u.r.z.). W rozdziale 2 u.r.z. odnoszącym się do orzekania o niepełnosprawności nie zostały uregulowane terminy do załatwienia sprawy ustalenia stopnia niepełnosprawności. Z kolei zgodnie z brzmieniem art. 66 u.r.z., „w sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks cywilny oraz Kodeks pracy”. Należy zatem przyjąć, że w przypadku postępowania w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) na zasadach ogólnych.

A zatem zastosowanie będą miały tutaj przepisy rozdziału 7 działu I (art. 35-38 k.p.a.) dotyczące terminów załatwiania spraw. Zgodnie z art. 35 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Z kolei w świetle art. 36 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. W sytuacji, gdy organ administracji publicznej nie załatwi sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzi postępowanie, stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 37 k.p.a.). Organ, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy. Załatwienie sprawy w sposób niezwłoczny doznaje zatem szeregu wyjątków. Obok sztywno określonego przepisami terminu załatwienia sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego, sprawy szczególnie skomplikowanej oraz postępowania odwoławczego, w k.p.a. znajdują się przepisy dające podstawy do wydłużenia postępowania w sprawie ze względu na określone tam przyczyny.

Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia organów do spraw orzekania o niepełnosprawności może zwrócić się do sądu. Zgodnie z art. 6c ust. 8 u.r.z. „[o]d orzeczenia wojewódzkiego zespołu przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem wojewódzkiego zespołu, który orzeczenie wydał. Jeżeli wojewódzki zespół uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, wydaje orzeczenie, w którym uchyla lub zmienia zaskarżone orzeczenie”. Postępowanie przed sądem prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Zgodnie z art. 477⁸ § 2 k.p.c. „[d]o właściwości sądów rejonowych należą sprawy (...) o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności”. Postępowanie prowadzone przed sądem wydłuża zatem termin uzyskania rozstrzygnięcia ustalającego stopień niepełnosprawności.

Przyjęte rozwiązania prawne, zarówno na płaszczyźnie postępowania administracyjnego, jak i sądowego powodują, że postępowanie w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności może toczyć się przez stosunkowo długi czas. Dopiero rozstrzygnięcie wydane w wyniku tego (odrębnego) postępowania warunkuje możliwość uruchomienia drugiego (właściwego) postępowania o przyznanie i wypłatę zasiłku stałego. Okres oczekiwania na rozstrzygnięcie o stopniu niepełnosprawności powoduje odsunięcie w czasie możliwości uruchomienia postępowania właściwego, dla którego wymagane jest okazanie odpowiedniego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

Jednocześnie ustawodawca uznał, że dla ustalenia momentu miarodajnego dla przyznania i wypłaty zasiłku stałego zasadnicze znaczenie ma moment wniesienia wniosku wraz z wymaganym orzeczeniem. Tym samym moment wydania orzeczenia w sprawie niepełnosprawności wpływa na uprawnienia osoby znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej do otrzymania pomocy ze strony państwa.

Postępowanie o przyznanie i wypłatę zasiłku stałego uruchamiane jest „na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego” (art. 102 ust. 1 u.p.s.). Nadto pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (art. 102 ust. 2 u.p.s.). W niniejszej sprawie skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przyznanie i wypłatę zasiłku stałego. Zgodnie z art. 106 ust. 1 u.p.s. „przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej”, natomiast zgodnie z art. 106 ust. 3 u.p.s. „świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. W przypadku gdy uprawnienie do świadczenia nie obejmuje pełnego miesiąca, świadczenie przyznaje się za niepełny miesiąc, a kwotę świadczenia ustala się, dzieląc pełne kwoty przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca i mnożąc przez liczbę dni objętych świadczeniem”.

6. Zróżnicowany charakter przesłanek decydujących o przyznaniu zasiłku stałego.

Wskazane w u.p.s. przesłanki, decydujące o przyznaniu zasiłku stałego – tj. całkowita niezdolność do pracy (w tym wypadku niepełnosprawność) oraz niski dochód – muszą być spełnione kumulatywnie, aby właściwy organ państwa przyznał wnioskodawcy ten zasiłek. Takiej oceny dokonuje organ odpowiedzialny za udzielanie świadczeń z pomocy społecznej na podstawie przedstawionej dokumentacji. Przesłanki te mają jednak różny ciężar gatunkowy, dotyczą bowiem różnych jakościowo aspektów egzystencjalnych człowieka (zdrowotnych i majątkowych). O ile w zamyśle ustawodawcy ustalenie sytuacji dochodowej nie wymaga udziału innych organów (odrębnego postępowania) – jedynym organem uprawnionym do samodzielnej oceny sytuacji majątkowej jest bowiem organ pomocy społecznej, o tyle już ustalenie stopnia niepełnosprawności wiąże się z koniecznością przeprowadzenia odrębnego postępowania przed wyspecjalizowanymi w tym zakresie organami (powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz wojewódzkimi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności, działającymi jako organ drugiej instancji). Tym samym ustawodawca wyłączył kompetencję do samodzielnego ustalenia stopnia niepełnosprawności z zakresu właściwości organu przyznającego zasiłek stały. Organ ten uznaje za wiążące ustalenia poczynione przez organ orzekający o stopniu niepełnosprawności.

7. Związek zachodzący pomiędzy przesłankami decydującymi o przyznaniu zasiłku stałego.

Zasadniczy problem, który powstaje w niniejszej sprawie, wiąże się z tym, że wystąpienie niepełnosprawności z reguły prowadzi do obniżenia dochodu bądź jego całkowitego utracenia, a w konsekwencji leży u podstaw braku środków na utrzymanie danej osoby. Między opisanymi powyżej przesłankami uzyskania zasiłku stałego zachodzi zatem swoisty związek. Powstanie fizycznej lub psychicznej niepełnosprawności w większym lub mniejszym stopniu łączy się bowiem z ograniczeniem zdolności człowieka do wykonywania pracy. To z kolei skutkuje pogorszeniem sytuacji materialnej osoby niepełnosprawnej. W ten sposób człowiek niepełnosprawny ma utrudnione możliwości zapewnienia sobie samemu własnym nakładem sił odpowiedniego poziomu egzystencji. W takim też znaczeniu staje się nieporadny życiowo. Niepełnosprawność w znacznym stopniu stanowi obiektywny czynnik uniemożliwiający wykonywanie pracy. Innymi słowy, człowiek nie może jej wykonywać i nie stanowi to jego swobodnego wyboru, nie czyni tego z własnej woli. Trybunał przyjmuje, że praca stanowi główne źródło utrzymania człowieka i służy zapewnieniu jego odpowiedniego poziomu egzystencji. Utrata dochodów z pracy ze względu na niepełnosprawność może tym samym w wielu przypadkach oznaczać brak środków utrzymania. Nie należy jednak uznawać tego rodzaju prawidłowości za regułę. W praktyce mogą bowiem wystąpić sytuacje, w których dana osoba, pomimo utraty pracy i uzyskiwanego w związku z tym dochodu, będzie dysponowała dochodem z innego źródła. W tego typu przypadkach utrata dochodu z pracy nie będzie równoznaczna z brakiem środków utrzymania. Ocena sytuacji finansowej nie może – w danym wypadku – ograniczać się wyłącznie do niektórych źródeł dochodów, np. tych, które uzyskiwane są ze stosunku pracy lub innych form pracy najemnej. Powinna obejmować również inne źródła przysporzeń majątkowych, które w rzeczywisty sposób określają sytuację materialną danego podmiotu (por. wyrok z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104, cz. III, pkt 5.3).

Okoliczność tę należy uwzględnić, oceniając kwestionowane rozwiązanie z perspektywy art. 67 ust. 2 Konstytucji, przesądzającego o tym, komu przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego. Skoro w świetle tego przepisu warunkiem uzyskania świadczeń z pomocy społecznej jest brak środków utrzymania, to przesłanki tej nie można zawężać jedynie do utraty dochodów z pracy. Ustrojodawca przyjął bowiem, że prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje obywatelowi, który pozostaje bez pracy nie z własnej woli i nie ma innych

środków utrzymania. Innymi słowy, jeżeli utrata pracy spowoduje jedynie obniżenie wielkości uzyskiwanych przez obywatela dochodów, a równocześnie będzie on posiadał inne środki utrzymania, to jego sytuacja nie jest objęta gwarancjami, wynikającymi z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Dopiero bowiem łączne spełnienie obu przesłanek wymusza na państwie udzielenie pomocy w zakresie zabezpieczenia społecznego. Stąd też automatyczne utożsamianie utraty dochodów z pracy z brakiem środków utrzymania byłoby nieuprawnionym uproszczeniem.

8. Moment ziszczenia się konstytucyjnych przesłanek do uzyskania zasiłku stałego a moment ich ustalenia przez organy państwa.

Ustawodawca w zaskarżonym art. 106 ust. 3 u.p.s. przyjmuje, że miarodajnym momentem przyznania i wypłaty zasiłku stałego jest miesiąc, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją konieczną do oceny sytuacji życiowej składającego ten wniosek. Tym samym w pewnym zakresie ustawodawca gwarantuje, że świadczenie to jest przyznawane wnioskodawcy „z mocą wsteczną” – w decyzji organ przyznaje, a następnie wypłaca świadczenie począwszy od miesiąca, w którym złożony został wniosek. Przyjęcie takiego momentu początkowego oznacza, że patrząc z perspektywy wydania decyzji (czy też jej uprawnomocnienia się), ustawodawca zagwarantował wnioskodawcy, iż kluczowa w sprawie przyznania pomocy społecznej będzie data złożenia wniosku.

Złożenie wniosku o zasiłek stały wraz z wymaganą dokumentacją uruchamia procedurę przed organem przyznającym świadczenia z pomocy społecznej. Jak wskazał powyżej Trybunał, z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że organ ten nie może dokonywać własnych ustaleń dotyczących oceny przesłanki wystąpienia niepełnosprawności. Trybunał uznał zatem, że organ przyznający świadczenia z pomocy społecznej przyjmuje z urzędu, iż przesłanka niepełnosprawności została spełniona na podstawie ustaleń dokonanych przez inny wyspecjalizowany organ w odrębnym postępowaniu i wyrażonych w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności. Natomiast ocena drugiej przesłanki – braku środków utrzymania – należy już do organu przyznającego świadczenia z pomocy społecznej. Na mocy art. 8 ust. 3 u.p.s. dochód ustala się „z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku”, a „w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”.

Na tle przedstawionego powyżej rozwiązania, zakotwiczonego w zaskarżonym art. 106 ust. 3 u.p.s., zarysował się istotny problem konstytucyjny. Problem ten sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, z wystąpieniem której z przesłanek uprawniających do ubiegania się o zasiłek stały ustawodawca powinien łączyć powstanie prawa do świadczenia. *De lege lata* rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę nawiązuje do przesłanki dochodowej. Skarżąca zwraca natomiast uwagę na potrzebę uwzględnienia przesłanki stanu zdrowia (kwestii powstania niepełnosprawności). W jej ocenie długotrwałość postępowania w sprawie ustalenia niepełnosprawności może spowodować, że w istocie wnioskodawca będzie spełniał obie przesłanki, tyle tylko, że nie będąc w stanie ich obu udokumentować, nie będzie miał nawet możliwości złożenia wniosku o przyznanie zasiłku stałego.

Ustalony przez Trybunał stan faktyczny w sprawie skarżącej pokazuje, że źródło problemu tkwi w prowadzeniu dwóch odrębnych postępowań (w sprawie stwierdzenia niepełnosprawności i w sprawie przyznania zasiłku stałego). Odwołując się do celu obu postępowań, trudno kwestionować fakt, że obie przesłanki uzyskania zasiłku stałego ustalane są w odrębnych postępowaniach przez różne organy. Z uwagi na charakter obu przesłanek (stan zdrowia i dochód) przyjęte dwuetapowe rozwiązanie jest racjonalne.

Odpowiedź na pytanie o prawnie relewantny moment powstania prawa do świadczenia została ustalona przez ustawodawcę przez przyznanie kryterium dochodowego. W takim ujęciu moment stwierdzenia, że po stronie wnioskodawcy wystąpiła trudna sytuacja materialna oznaczałaby, że świadczenie powinno być wypłacane każdorazowo stosownie do chwili złożenia wniosku o to świadczenie. Takie rozwiązanie powoduje jednak, że ustawodawca nie jest w stanie uwzględnić przypadków, w których źródłem trudnej sytuacji materialnej wnioskodawcy jest jego niepełnosprawność, tak jak to miało miejsce w tej sprawie. Oparcie się na kryterium dochodowym nie oznacza bowiem automatycznie, że wszystkie osoby pozbawione środków materialnych otrzymają świadczenie w odpowiednim czasie. O ile bowiem nie dysponują już orzeczeniem o niepełnosprawności, nie będą mogły skutecznie starać się o zasiłek stały.

Uwzględnienie argumentacji przedstawionej przez skarżącą przesuwają akcent na przesłankę stanu zdrowia (kwestia niepełnosprawności). Jak wynika z istoty rozpatrywanego zarzutu, przyjęta przez ustawodawcę „moc wsteczna” zasiłku stałego jest niewystarczająca. Analizowany stan faktyczny stanowi dobrą ilustrację tezy, że obie przesłanki uzasadniające przyznanie zasiłku mogą powstać wcześniej niż złożenie wniosku o jego przyznanie. Stwierdzenie to oznacza powrót do pytania, od kiedy zatem należałoby przyznawać zasiłek stały.

Biorąc pod uwagę powyższe trudności, można by zatem przyjąć, że takim prawnie relewantnym momentem powstania świadczenia jest moment nawiązujący do przesłanki stanu zdrowia (niepełnosprawność). Z tego punktu

widzenia przesunięcie „mocy wstecznej” zasiłku stałego może sprowadzać się do przyjęcia któregoś z wymienionych rozwiązań. Po pierwsze – zasiłek stały mógłby być przyznawany od daty stwierdzenia niepełnosprawności, po drugie – zasiłek stały mógłby być przyznawany od daty wystąpienia z wnioskiem o ustalenie niepełnosprawności. Oba te rozwiązania nie gwarantują jednak, że w procesie ich stosowania nie doszłoby do przyznania zasiłku stałego osobie niespełniającej kryterium dochodowego. Zakładając, że oba etapy przyznawania zasiłku stałego odbywałyby się w identycznej sekwencji, jak ta leżąca u podstaw analizowanej skargi, należałoby konsekwentnie uznać, że organ nie ustalałby sytuacji majątkowej wnioskującego w okresie od powstania niepełnosprawności do wszczęcia postępowania w sprawie przyznania zasiłku stałego. Biorąc pod uwagę powyższe, możliwe byłoby również rozwiązanie, w którym organ mógłby przyznawać zasiłek od daty stwierdzenia niepełnosprawności lub od daty wystąpienia z wnioskiem o ustalenie niepełnosprawności, zaś wybór odpowiedniego momentu determinowałoby wystąpienie drugiego kryterium (braku dochodu).

Wielość możliwych rozwiązań wynika z tego, że wystąpienie obu przesłanek nie musi się pokrywać. W wielu wypadkach wystąpienie niepełnosprawności może prowadzić do utraty pracy i uzyskiwanego z niej dochodu. O ile utrata dochodu z pracy będzie prowadziła do braku środków utrzymania, obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego. Spełnienie obu przesłanek, o których mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji, nakazuje udzielenie obywatelowi pomocy, skoro brak dochodu z pracy prowadzi do niemożności zaspokojenia jego podstawowych potrzeb. Może jednak być tak, że wystąpienie niepełnosprawności nie będzie od razu powodować utraty wszelkich środków utrzymania. Ten brak może ujawnić się dopiero wraz z upływem czasu. Wydaje się, że wprowadzając rozwiązania systemowe, można by również przyjąć możliwość złożenia wniosku „od daty” powstania niepełnosprawności przy konieczności wykazania przesłanki dochodu. Uwzględnienie obu przesłanek pozwalałoby organowi przyznającemu zasiłek na stwierdzenie, że przesłanka braku dochodu wystąpiła później, co umożliwiłoby przyznanie zasiłku np. od daty złożenia wniosku o zasiłek. Przyjęcie takiego rozwiązania powinno uwzględniać regulację konstytucyjną, która gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i niemającemu innych środków utrzymania.

Przyjęcie któregoś z zarysowanych powyżej wariantów wiąże się przede wszystkim z odpowiedzią na pytanie o cel przyznawania zasiłków stałych. Jeżeli takim celem byłoby nie tylko pokrywanie bieżących potrzeb, lecz w pewnym zakresie także wyrównanie za czas, w którym osoba niemająca środków do życia zaciągnęłaby jakieś zobowiązania, to rozwiązania przesuwające datę przyznania zasiłków wstecz mogłyby ten cel realizować.

Wymienione powyżej przykłady pokazują, jak skomplikowany jest to problem. Zadaniem Trybunału nie jest jednak wskazywanie ustawodawcy optymalnego rozwiązania, tylko określenie granic jego swobody. Ukazanie złożoności analizowanej kwestii pozwala zastanowić się, jakie okoliczności mogłyby potencjalnie być brane pod uwagę przy kształtowaniu modelu wypłacania zasiłków stałych.

Oceniając konstytucyjność rozwiązania zawartego w art. 106 ust. 3 u.p.s., Trybunał zwraca uwagę, że argument, którym posłużyła się skarżąca (długość postępowania o ustalenie niepełnosprawności), można postrzeżać w dwóch różnych kontekstach. Z jednej strony osoba niepełnosprawna nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji trwania tego postępowania. Z drugiej jednak strony czas trwania tego postępowania wiąże się z potrzebą zapewnienia rzetelnego rozstrzygnięcia i wprowadzenia gwarancji procesowych dla strony (możliwość uruchomienia trybu odwoławczego, skarga do sądu). Innymi słowy, z natury rzeczy postępowanie ustalające stopień niepełnosprawności musi toczyć się na przestrzeni pewnego czasu.

Problem konstytucyjny wiąże się w tym wypadku z rozmięciem się momentów dokonywania przez organy państwa oceny obu przesłanek niezbędnych do uzyskania zasiłku stałego. W związku z rozwiązaniem zawartym w art. 106 ust. 3 u.p.s. mogą się pojawiać takie przypadki, w których osobie niepełnosprawnej i pozostającej w trudnej sytuacji dochodowej stworzono na gruncie ustawy zwykłej przeszkodę do realizacji gwarantowanego jej w art. 67 ust. 2 Konstytucji prawa. Osoba taka, pomimo faktycznego wystąpienia u niej w danym momencie niepełnosprawności przy jednoczesnej utracie środków utrzymania, nie może bowiem skutecznie złożyć wniosku do organu przyznającego świadczenia z pomocy społecznej, gdyż na mocy ustawy zobowiązana jest do przedstawienia pełnej dokumentacji. Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności stanowi w tej sytuacji prawnej element konieczny do uzyskania zasiłku stałego. Natomiast skutek konstrukcji dwuetapowego postępowania w sprawie przyznania zasiłku stałego osoba niepełnosprawna zmuszona jest najpierw uzyskać to orzeczenie w odrębnym postępowaniu, a dopiero później może uruchomić kolejne, właściwe postępowania, które to dopiero umożliwi jej realizację jej prawa podmiotowego. W związku z tym osoba faktycznie spełniająca przesłanki wskazane w art. 67 ust. 2 Konstytucji może pozostawać bez pomocy państwa, a źródło tej sytuacji tkwi w wadliwej konstrukcji przepisów rangi ustawowej. Moment faktycznego spełnienia konstytucyjnych przesłanek do uzyskania pomocy ze strony państwa (powstania prawa podmiotowego) nie koreluje z momentem ich ustalenia przez organy państwa, a tym samym udzielenia pomocy w postaci zabezpieczenia społecznego (spełnienia obowiązku). Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że przyjęcie tej konstrukcji prawnej w rezultacie powoduje, że „ryzyko nieprawidłowego

działania aparatu administracyjnego (w postaci nieterminowości, wadliwego, bo błędnego, dokonania oceny niepełnosprawności) – jest przerzucone na osobę ubiegającą się o zasiłek” (por. wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07). Tym samym osoba z założenia objęta ochroną konstytucyjną, wskutek stworzonego przez ustawodawcę mechanizmu oceny przesłanek przyznania zasiłku stałego, zostaje na dany okres faktycznie pozbawiona tej ochrony.

Podsumowując, należy przypomnieć, że art. 67 ust. 2 Konstytucji nie określa bezpośrednio wysokości, charakteru, przesłanek ani trybu przyznawania świadczeń gwarantujących prawo do pomocy społecznej. Elementy te muszą być jednak ukształtowane w taki sposób, by osoba niezdolna do pracy i pozostająca bez środków do życia mogła nabyć świadczenia wchodzące w zakres tego prawa. W przypadku zasiłku stałego przesłanki jego nabycia (niepełnosprawność uniemożliwiająca pracę oraz brak dochodów) zostały określone prawidłowo. Nieprawidłowo skonstruowano jednak tryb nabycia tych świadczeń – sposób jego ukształtowania sprawia, że może upłynąć długi okres od spełnienia przesłanek (niepełnosprawność i brak dochodu) do czasu realizacji prawa. Przyjmując, że świadczenia z pomocy społecznej przysługują po spełnieniu przesłanek, należy je przyznawać od chwili ich wystąpienia. W niniejszej sprawie, jeżeli osoba wystąpiła o stwierdzenie niepełnosprawności, a następnie ze względu na tę niepełnosprawność, powodującą brak środków utrzymania, występuje o zasiłek stały, świadczenie to powinno zostać jej przyznane od dnia stwierdzenia niepełnosprawności uniemożliwiającej podjęcie pracy (po stwierdzeniu, że ta niepełnosprawność jest źródłem braku dochodu). Przyznanie zasiłku stałego z datą późniejszą byłoby możliwe, gdyby organ stwierdził, że wystąpienie niepełnosprawności nie od razu łączyło się z brakiem środków utrzymania, a tylko z utratą dochodu z pracy.

9. Następstwa wyroku.

Z przytoczonych powyżej względów Trybunał uznał, że art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i niemającej innych środków utrzymania, prawo do zasiłku ustala się począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Wydając wyrok, Trybunał dostrzegł, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze swoistą luką aksjologiczną, polegającą na tym, że część osób niepełnosprawnych, mimo spełnienia materialnych przesłanek uzyskania świadczenia z pomocy społecznej, nie może skutecznie ubiegać się o tę pomoc. Osoby pozbawione środków utrzymania w okresie między datą powstania niepełnosprawności a datą złożenia wniosku o zasiłek stały, nie mogą nabyć tego świadczenia, dopóki nie uzyskają stosownego orzeczenia o niepełnosprawności. W praktyce uzyskanie takiego orzeczenia może nastąpić m.in. na etapie postępowania przed organem drugiej instancji, czy na etapie postępowania sądowego. To zaś w obowiązującym stanie prawnym może odwlec w czasie moment uzyskania zasiłku stałego, mimo wystąpienia przesłanki niezdolności do pracy i braku środków utrzymania.

W tego rodzaju sytuacjach, gdy osobie niepełnosprawnej, składającej wniosek o zasiłek stały, nie można przypisać zwłoki w ubieganiu się o to świadczenie, osoba ta jest pozbawiona efektywnej pomocy ze strony państwa na skutek nieprawidłowo działającego mechanizmu przyznawania zasiłku stałego. Innymi słowy – patrząc z perspektywy trybu przyznawania zasiłku stałego, ustawodawca stworzył lukę, która *de facto* pozbawia część osób niezdolnych do pracy i pozostających bez środków utrzymania, ustanowionego dla nich świadczenia. Usunięcie tej luki nie jest możliwe wyłącznie przez samo orzeczenie Trybunału. Wyeliminowanie z u.p.s. normy, z której wynika moment przyznawania zasiłku stałego pewnej grupie osób niepełnosprawnych, samo w sobie nie zapewni stanu zgodności z Konstytucją. Trybunał podkreśla, że w tym zakresie niezbędna jest reakcja ustawodawcy, polegająca na zmodyfikowaniu daty, od której pewnej kategorii podmiotów ma być przyznawany zasiłek stały i wkomponowaniu jej w tryb udzielania tego świadczenia. Ustawodawca powinien uczynić to w taki sposób, by osoby niepełnosprawne, o których mowa w sentencji niniejszego wyroku, mogły skutecznie ubiegać się o zasiłek stały za okres, w jakim są uprawnione do świadczeń zgodnie z art. 67 ust. 2 Konstytucji. Trybunał, nie będąc organem tworzącym prawo, nie może w ramach sentencji wydanego rozstrzygnięcia samodzielnie regulować elementów trybu przyznawania zasiłku stałego i ustalać momentu jego przyznawania i wypłaty. W uzasadnieniu niniejszego wyroku Trybunał zasygnalizował jednak, jakie okoliczności ustawodawca powinien uwzględnić, dokonując nowelizacji u.p.s. (por. cz. III, pkt 8 uzasadnienia).

Biorąc pod uwagę, że przepis, który w zaskarżonym zakresie określał datę przyznawania zasiłku stałego, został uznany za niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, a sentencja wyroku nie może wprowadzić innej, prawnie wiążącej daty przyznawania zasiłku, Trybunał uznał za konieczne odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy. Brak klauzuli odraczącej w wyroku Trybunału oznaczałoby, że z systemu prawnego zniknąłby przepis określający moment, od którego osoby niepełnosprawne mogą uzyskiwać zasiłki stałe. Taka sytuacja stwarzałaby stan jeszcze dalej idącej niekonstytucyjności niż ta istniejąca przed orzeczeniem Trybunału – brak jakiegokolwiek regulacji ustalającej moment przyznawania i wypłaty zasiłku

części osób niepełnosprawnych, w istocie pozbawiałby te osoby możliwości skutecznego ubiegania się o zasilek stały. Biorąc pod uwagę te niekorzystne następstwa orzeczenia o zakresowej niekonstytucyjności art. 106 ust. 3 u.p.s., Trybunał zdecydował się na czasowe pozostawienie niekonstytucyjnej normy w porządku prawnym. Ten zabieg ma umożliwić ustawodawcy wprowadzenie niezbędnych zmian w u.p.s.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

142

WYROK

z dnia 6 października 2015 r.

Sygn. akt SK 54/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Doroty Rabczewskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim ingeruje w wolność sumienia osób niewyznających religii poprzez uniemożliwienie im swobodnego wyrażania poglądów odnośnie przedmiotów czci religijnej, z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 196 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ogranicza wolność wyrażania poglądów w sposób nieproporcjonalny, znacznie wykraczający poza zakres konieczny w demokratycznym państwie prawnym, naruszając istotę tej wolności, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 196 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim chroni osoby wierzące przed obrazą ich uczuć religijnych, a nie chroni osób, które nie wyznają religii, a ich przekonania światopoglądowe oraz filozoficzne są naruszane przez inne osoby, z art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 196 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie spełnia wymogów określoności i pewności przepisów prawa karnego, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny:

- a) jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) nie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji,
- c) jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1632.

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 2 i 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 wniesionej 22 października 2012 r. Dorota Rabczewska wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.):

1) w zakresie, w jakim ingeruje w wolność sumienia osób niewyznających religii poprzez uniemożliwienie im swobodnego wyrażania poglądów odnośnie przedmiotów czci religijnej, z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji,

2) w zakresie, w jakim ogranicza wolność wyrażania poglądów w sposób nieproporcjonalny, znacznie wykraczający poza zakres konieczny w demokratycznym państwie prawnym, naruszając istotę tej wolności, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji,

3) w zakresie, w jakim chroni osoby wierzące przed obrazą ich uczuć religijnych, a nie chroni osób, które nie wyznają religii, a ich przekonania światopoglądowe oraz filozoficzne są naruszane przez inne osoby, z art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

4) w zakresie, w jakim nie spełnia wymogów określoności i pewności przepisów prawa karnego, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

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

Skarżąca w wywiadzie, jakiego udzieliła na łamach internetowego wydania „Dziennika.pl”, oświadczyła, że przekonują ją odkrycia naukowe, nie zaś „coś, co napisał jakiś napruty winem i palący jakieś zioła”. Odpowiadając na pytanie dziennikarki, o kim mówi, wyjaśniła: „O tych wszystkich, którzy spisali te wszystkie niesamowite historie (biblijne)”.

Ryszard N. (dalej: R.N.) i Stanisław K. (dalej: S.K.) złożyli do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przez skarżącą przestępstwa z art. 196 k.k., wskazując, że obraziła ich uczucia religijne poprzez drwienie z autorów Pisma Świętego i samej Biblii, uważanej za świętą księgę zarówno w religiach chrześcijańskich, jak i w judaizmie. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Warszawie skierował do sądu akt oskarżenia przeciwko skarżącej, oskarżając ją o popełnienie przestępstwa z art. 196 k.k.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, III Wydział Karny, w wyroku z 16 stycznia 2012 r. (sygn. akt III K 416/10) uznał skarżącą winną obrazy uczuć religijnych R.N. i S.K. poprzez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej w osobach autorów Pisma Świętego, tj. o czyn z art. 196 k.k., i wymierzył jej karę grzywny.

Po rozpoznaniu apelacji skarżącej, Sąd Okręgowy w Warszawie, X Wydział Karny Odwoławczy, wyrokiem z 18 czerwca 2012 r. (sygn. akt X Ka 496/12) zaskarżony wyrok zmienił, przyjmując, że oskarżona popełniła zarzucany jej czyn, udzielając 24 lipca 2009 r. w Warszawie wywiadu, który został opublikowany na łamach „Dziennika.pl” 3 sierpnia 2009 r.; w pozostałym zakresie zaskarżony wyrok utrzymał w mocy. Powyższy wyrok jest prawomocny i został skarżącej doręczony 23 lipca 2012 r.

1.2. Skarżąca kwestionuje konstytucyjność zaskarżonego przepisu z następujących powodów:

1.2.1. Art. 196 k.k. stanowi wyraz określonego stanowiska zajętego przez ustawodawcę wobec konfliktu, w jakim mogą znaleźć się wolność wyrażania własnych poglądów – art. 54 Konstytucji oraz wolność wyznania – art. 53 Konstytucji. Ustawodawca rozstrzygnął ten konflikt na rzecz wolności wyznania, przyjmując, że czynem przestępnym jest wyrażanie poglądów polegających na znieważaniu przedmiotu czci religijnej lub miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, które prowadzi do obrazy uczuć religijnych innych osób.

W opinii skarżącej, ustawodawca bezrefleksyjnie przejął treść kwestionowanej regulacji z poprzednio obowiązującego kodeksu, nie uwzględniając zmieniających się w tym zakresie uwarunkowań społeczno-kulturowych. Ochrona uczuć religijnych innych osób nie uzasadnia tak daleko posuniętej ingerencji w swobodę wyrażania

poglądów, aby dane zachowanie kryminalizować jako czyn zabroniony ścigany z oskarżenia publicznego pod groźbą kary dwóch lat pozbawienia wolności. Zdaniem skarżącej, ochrona uczuć religijnych mogłaby być ograniczona do przypadków, w których zniewaga zagraża porządkowi publicznemu lub zawężona jedynie do penalizacji czynnego działania. Skarżąca zwróciła uwagę, że w większości ustawodawstw demokratycznych krajów w ogóle nie ma polskiego odpowiednika przestępstwa obrazy uczuć religijnych. W Polsce wystarczającą funkcję gwarancyjną dla wolności religii i sumienia zapewnia art. 256 k.k., który penalizuje tzw. mowę nienawiści, w tym m.in. publiczne nawoływanie do nienawiści na tle wyznaniowym.

W przekonaniu skarżącej, art. 196 k.k. ogranicza zatem konstytucyjną wolność wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji) w sposób wykraczający poza dopuszczalne ramy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności ponad miarę konieczną w demokratycznym państwie prawnym, wprowadzając restrykcje w sposób nieproporcjonalny do zamierzonego celu.

1.2.2. W opinii skarżącej, wolność sumienia odgrywa dla niewierzących analogiczną rolę do wolności religii dla wierzących. Zarówno wolność sumienia, jak i wolność religii są równorzędne i powinny być traktowane przez ustawodawcę w taki sam sposób z zachowaniem obiektywizmu i poszanowania w równym stopniu każdej z nich.

Kwestionowany art. 196 k.k. stawia jednak w pozycji uprzywilejowanej wolność religii wobec wolności sumienia, udzielając dodatkowej ochrony uczuć religijnych osobom wierzącym, a nie udzielając tego rodzaju ochrony osobom, które nie wyznają żadnej religii.

Zdaniem skarżącej, wyrażanie przez osoby niewierzące poglądów, które mają charakter nieprzychylny religii, nie powinno być traktowane jako zdarzenie podlegające kryminalizacji. Wolność słowa powiązana ściśle z wolnością sumienia powinna być postrzegana w sposób jak najszerzy, gdyż tylko takie jej traktowanie pozwala na zapewnienie istnienia społeczeństwa pluralistycznego, demokratycznego. Dlatego, w przekonaniu skarżącej, art. 196 k.k. jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

1.2.3. W opinii skarżącej, art. 196 k.k. jest także niezgodny z art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Różnicowanie osób wierzących i niewierzących, jak ma to miejsce w art. 196 k.k., jest sprzeczne z ideą państwa świeckiego i demokratycznego, w którym każdy człowiek jest traktowany w ten sam sposób. Tymczasem z art. 196 k.k. wynika, że osoby wierzące są traktowane w sposób uprzywilejowany, gdyż ich światopogląd jest chroniony silniej niż światopogląd osób kierujących się świecką etyką humanizmu.

Skarżąca uważa, że w niniejszej sprawie istotne jest to, czy obraza uczuć religijnych winna w ogóle być penalizowana w państwie, które z założenia powinno być bezstronne w kwestiach wolności religii i sumienia. Tym bardziej, że tendencją powszechnie występującą w większości krajów europejskich jest odejście od ochrony uczuć religijnych i wzmoczenie ochrony przed tzw. mową nienawiści.

1.2.4. W przekonaniu skarżącej, art. 196 k.k. jest także niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, narusza bowiem zasadę *nullum crimen sine lege certa*. Zdaniem skarżącej, w przypadku art. 196 k.k. nie może być mowy ani o precyzyjnym sformułowaniu przedmiotu ochrony, ani dookreśleniu znamion czynu zabronionego. W doktrynie przyjmuje się, że na gruncie art. 196 k.k. przedmiotem ochrony jest prawo do ochrony uczuć religijnych, bez odwołania się do kryterium porządku publicznego. Tymczasem uczucia religijne, jako stany afektywne, cechuje to, że są nieporównywalnie intersubiektywne. Co przesądza, w opinii skarżącej, o braku możliwości zobiektywizowania indywidualnego przedmiotu ochrony przestępstwa obrazy uczuć religijnych. Z kolei przedmiotem czynności sprawczej z art. 196 k.k. są przedmioty czci religijnej, a więc przedmioty, które zostały uznane za takie przez wyznawców danej religii. Jednak według szerokiej interpretacji art. 196 k.k. w doktrynie przyjmuje się, że przedmiotem czci religijnej jest sam Bóg, jego wizerunki, sposób przedstawienia, postacie świętych, określone znaki, rytuały czy słowa mające charakter sprawowania sakramentu. Zdaniem skarżącej, dowodzi to, że zwrot „przedmiot czci religijnej” nie jest sprecyzowany ustawowo i nie jest jednoznacznie interpretowany, a zależy w istocie od uznania osób trzecich. Wątpliwości skarżącej budzi także dekodowanie znamion strony podmiotowej, czyn z art. 196 k.k. można bowiem popełnić zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Wreszcie interpretacja art. 196 k.k. nie jest sprawą prostą wobec płynności ocen tego, co jest znieważające, a co stanowi jedynie korzystanie z wolności słowa, jeśli chodzi o dyskusję czy krytykę określonych symboli lub dogmatów będących przedmiotem kultu ich wyznawców. Nieprecyzyjny jest także charakter okoliczności wyłączających bezprawność czynu z art. 196 k.k., w szczególności granice kontratywu artystycznego. W opinii skarżącej, osoba wypowiadająca słowa potencjalnie obraźliwe, nie jest w stanie przewidzieć, czy nie zostanie pociągnięta do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 196 k.k., wobec niejasności znamion ustawowych, jak i pozaustawowych kontratywów.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 czerwca 2014 r. w imieniu Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz

nie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Sejm podkreślił, że skarżąca objęła zakresem zaskarżenia cały art. 196 k.k., podczas gdy została prawomocnie uznana winną jedynie obrazy uczuć religijnych przez znieważenie przedmiotu czci religijnej w osobach autorów Pisma Świętego. Tym samym część normy wywodzonej z art. 196 k.k., obejmująca publiczne znieważenie miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, nie znalazła zastosowania i nie stanowiła podstawy orzeczeń sądów wydanych w sprawie skarżącej. Wobec powyższego postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie właściwym przedmiotem kontroli jest art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej.

2.2. Wątpliwości Sejmu budzi również dopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Sejmu, nie można jednoznacznie rozstrzygnąć, czy skarżąca zmierza do wyeliminowania z porządku prawnego kwestionowanego przepisu z uwagi na brak podstaw do utrzymania określonego poziomu kryminalizacji, czy też kwestionuje brak regulacji analogicznej do art. 196 k.k., której przedmiotem ochrony byłyby uczucia i światopogląd osób niewierzących.

W ocenie Sejmu, zarzuty skarżącej kierowane są w stronę niewłaściwego wywiązywania się przez władze publiczne z obowiązku określonego w art. 25 ust. 2 Konstytucji, a więc zachowania bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniającej swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Tym samym skarżąca nie uczyniła zadość obowiązkowi należytego uzasadnienia zarzutu naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnej kontroli, co winno skutkować umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.3. Sejm zauważył także, że w *petitum* skargi konstytucyjnej wskazano, iż art. 196 k.k. narusza art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji. Natomiast w uzasadnieniu całkowicie pominięto kwestię niezgodności z art. 2 Konstytucji, nie uzasadniając postawionych zarzutów. Zatem, w ocenie Sejmu, także w tym zakresie należy umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.4. Sejm podkreślił, że stanowisko skarżącej opiera się na założeniu, iż funkcjonowanie art. 196 k.k. w systemie prawa godzi w wolność sumienia i religii wyrażoną w art. 53 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim ingeruje w wolność sumienia osób niewierzących poprzez uniemożliwienie im swobodnego wyrażania poglądów odnośnie przedmiotów czci religijnej. W opinii Sejmu, art. 196 k.k. nie odnosi się bezpośrednio do światopoglądu potencjalnego sprawcy, a jedynie do określonych zachowań, które można uznać za znieważające. Zniewaga polega bowiem na okazaniu pogardy, a zatem braku szacunku, lekceważenia. Brak więc związku między wyrażeniem pogardy i formułowaniem wypowiedzi stanowiących przejaw określonego poglądu. Istota zniewagi nie polega na merytorycznej wypowiedzi oceniającej właściwości lub postępowanie danej osoby, opartej na faktach istniejących lub domniemanych, ale na wypowiedzi uchybiającej godności osobistej ze względu na jej formę, a nie treść.

W ocenie Sejmu, art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, nie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

2.5. Przechodząc do oceny art. 196 k.k. z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, Sejm zgodził się ze skarżącą, że sformułowania „obraza uczuć religijnych” oraz „przedmiot czci religijnej” są nieostre. Sejm zaznaczył jednak, że stanowiska doktryny i orzecznictwa nie są aż tak rozbieżne, jak to sugeruje skarżąca. Zdaniem Sejmu, nie można uznać, że wątpliwości interpretacyjnych nastrocza pojęcie „obraza uczuć religijnych”. W doktrynie przez obrazę uczuć religijnych rozumie się takie zachowanie, które zarówno obiektywnie, jak i w odczuciu konkretnej osoby lub grupy osób odbierane jest jako zachowanie obelżywe i poniżające. Jest to reakcja emocjonalna danej osoby związana z poniżającym zachowaniem wobec przedmiotu, znaku, symbolu, osoby będącej nośnikiem wartości religijnych.

W realiach niniejszej sprawy istotne jest powiązanie czynności polegających na znieważeniu z przedmiotem czci religijnej, co może doprowadzić do obrazy uczuć religijnych. W nauce prawa karnego prezentowane są różne koncepcje rozumienia „przedmiotu czci religijnej”. Rozbieżności dotyczą obszerności katalogu jego desygnatów.

W ocenie Sejmu, wykładnia art. 196 k.k., zgodnie z którą przedmiotem czci religijnej są także święci, będący autorami Pisma Świętego, koresponduje ze stanowiskiem najszerzej prezentowanym w doktrynie. Sejm podzielił pogląd, że z punktu widzenia celu art. 196 k.k. trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której zakazane byłoby atakowanie przedmiotów materialnych związanych z religią, a nie samego nadprzyrodzonego bóstwa.

Sejm wskazał dodatkowo, że potencjalne negatywne następstwa redakcji zaskarżonego przepisu łagodzą wymóg publicznego działania sprawcy, a także to, iż przestępstwo z art. 196 k.k. popełnić można tylko umyślnie.

Zdaniem Sejmu, na gruncie prawa karnego nie da się uniknąć zwrotów niedookreślonych i nieostrych. Tym bardziej w materii dotyczącej wolności religijnej, która cechuje się dużą specyfiką.

W ocenie Sejmu, same tylko rozbieżności w wypowiedziach przedstawicieli doktryny nie mogą przesądzać o uznaniu, że redakcja zaskarżonego przepisu nie spełnia konstytucyjnych standardów określoności. W opinii Sejmu, art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez znieważenie przedmiotu czci religijnej, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.6. Zdaniem Sejmu, nie ulega wątpliwości, że art. 196 k.k. stanowi ingerencję w szeroko pojmowaną wolność wyrażania poglądów. Zasada wolności słowa nie ma jednak charakteru bezwzględnej i może doznać ograniczenia z uwagi na inne prawa i wolności konstytucyjne. W opinii Sejmu, taką wartością jest w szczególności wolność sumienia i wyznania, zawierająca w sobie prawo do ochrony uczuć religijnych.

Sejm podziela stanowisko, że wypowiedź znieważająca godzi w określone dobra z uwagi na formę, a nie treść. Co za tym idzie art. 196 k.k. ogranicza możliwość ekspresji poglądów o tyle, o ile wyrażane są one w sposób obraźliwy, poniżający. Zdaniem Sejmu, w wypadku znieważenia przedmiotu czci religijnej nie dochodzi do wyrażenia poglądów w stosunku do uczestnika życia publicznego. Przedmiotem wypowiedzi jest bowiem rzecz materialna bądź określony podmiot, z którym związane jest oddawanie czci religijnej. Od potencjalnego sprawcy można zatem oczekiwać wyczucia, jeżeli idzie o granice formy wypowiedzi, jak i powściągliwości z uwagi na przedmiot wypowiedzi.

W opinii Sejmu, art. 196 k.k. stanowi proporcjonalną ingerencję w wolność wyrażania poglądów. Ma on zastosowanie tylko w wypadku wypowiedzi, które są obelżywe lub nacechowane pogardą. Nie jest zatem tak, że art. 196 k.k. wyłącza albo ogranicza prawo do formułowania poglądów krytycznych wobec przedmiotów czci religijnej. W ocenie Sejmu, wartość, jaką stanowi wolność przekonań religijnych, uzasadnia penalizację zachowań, których jedynym celem jest wyszydzenie wartości istotnych z punktu widzenia konstytucyjnych praw jednostki. Zdaniem Sejmu, art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sejm uważa, że zaskarżony przepis jest instrumentem ochrony wolności wyrażonej w art. 53 ust. 1 Konstytucji i stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do ochrony uczuć religijnych. W opinii Sejmu, posłużenie się w art. 196 k.k. instrumentami prawnokarnymi, których stosowanie ogranicza się do sankcjonowania zachowań o charakterze znieważającym określone dobra powiązane z uczuciami religijnymi jednostki, nie stanowi nadmiernej ingerencji w inne prawa i wolności konstytucyjne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 marca 2014 r. przedstawił następujące stanowisko: 1) art. 196 k.k. przez to, że ingeruje w wolność sumienia osób niewyznających religii w ten sposób, iż uniemożliwia im swobodne wyrażanie poglądów co do przedmiotów czci religijnej, nie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 196 k.k. w zakresie użytych w nim znamion „obraza uczuć religijnych” oraz „przedmiot czci religijnej” jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji; 3) art. 196 k.k. jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 4) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Prokurator Generalny stanowisko uzasadnił, powołując się na poniższe argumenty:

3.1. Prokurator Generalny podkreślił, że skarżąca zakwestionowała art. 196 k.k. w całości, podczas gdy została skazana wyłącznie za czyn polegający na publicznej obrazie uczuć religijnych poprzez znieważenie przedmiotu czci religijnej w osobach autorów Pisma Świętego. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie dotyczące konstytucyjności art. 196 k.k. w zakresie, w jakim przepis ten penalizuje publiczną obrazę uczuć religijnych poprzez znieważenie miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. Prokurator Generalny uznał, że zasadnicza treść art. 53 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wolność sumienia jako swobodę przyjmowania każdego światopoglądu, w tym światopoglądu uznającego istnienie Boga. Wolność

sumienia polega w szczególności na zakazie zmuszania przez organy państwowe do ujawniania swoich przekonań religijnych, filozoficznych i światopoglądowych. Prawo to jest utożsamiane z prawem do samookreślenia w sprawach światopoglądowych, wyczerpuje się bowiem w możliwości wyboru i zmiany religii, a także rezygnacji z wyznawania wszelkich religii i przyjęcia światopoglądu ateistycznego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowany art. 196 k.k. penalizuje określone w tym przepisie zachowania zarówno osób wierzących, jak i niewierzących. Nie faworyzuje ani nie dyskryminuje żadnej z tych grup światopoglądowych. Skarżąca, kwestionując zaskarżony przepis, nie domaga się ochrony swojego światopoglądu, ale swobodnego wypowiedzania się na temat światopoglądu innych osób. Domaga się zatem w istocie swobody wyrażania poglądów jako takich. Prokurator Generalny zauważa, że prawo do wyrażania poglądów zawiera się jednak w wolności unormowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, oznacza to, że zarzut nadmiernej ingerencji art. 196 k.k. w wolność sumienia osób niewierzących poprzez uniemożliwienie im swobodnego wyrażania poglądów co do przedmiotów czci religijnej, to w istocie zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w swobodę wyrażania poglądów – art. 54 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdził zatem, że art. 53 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje wolności, którą skarżąca łączy z tym przepisem, co oznacza, że art. 53 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 196 k.k. W konsekwencji za nieadekwatny wzorzec kontroli należy uznać art. 53 ust. 1 ujmowany w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Prokurator Generalny podkreślił, że skarżąca z jednej strony uznaje za niedopuszczalne z punktu widzenia standardu ochrony z art. 25 ust. 2 Konstytucji zróżnicowanie sytuacji prawnej osób wierzących i niewierzących, z drugiej, kwestionuje penalizację obrazy uczuć religijnych co do zasady, a w szczególności przez to, że nie zawiera przesłanki zakłócenia porządku publicznego, o której mowa w art. 256 k.k. – penalizującym tzw. mowę nienawiści. W ocenie Prokuratora Generalnego, dowodzi to braku spójności między *petitum* skargi konstytucyjnej a jej uzasadnieniem i prowadzi do wzajemnej sprzeczności argumentacji.

Tymczasem skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone. Prawidłowe wykonanie tego obowiązku polega nie tylko na wskazaniu przepisów konstytucyjnych, ale również na uprawdopodobnieniu postawionych zarzutów niekonstytucyjności. W ocenie Prokuratora Generalnego, skarżąca nie uprawdopodobniła postawionego zarzutu niezgodności art. 196 k.k. z art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 196 k.k. z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, w zakresie braku określoności „dobra prawnego” chronionego tym przepisem oraz braku precyzji w określeniu „okoliczności wyłączających bezprawność czynu”, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Zarzut niedostatku w sposobie określenia obu tych pojęć, które nie należą do ustawowych znamion przestępstwa z art. 196 k.k., pozostaje bowiem poza treścią kontrolowanego przepisu.

3.5. Prokurator Generalny podkreślił, że przestępstwo z art. 196 k.k., w zakwestionowanym zakresie, polega na obrazie uczuć religijnych poprzez publiczne znieważanie przedmiotu czci religijnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, treść pojęcia „obraza uczuć religijnych” nie nasuwa wątpliwości w doktrynie. Nie ma bowiem sporu co do tego, że obrazę uczuć religijnych mogą wywołać zachowania, które odbierane są przez członków danej wspólnoty religijnej za poniżające lub obelżywe dla przedmiotu czci religijnej. Poniżający lub obelżywy charakter określonych zachowań należy oceniać obiektywnie, z uwzględnieniem przekonań panujących w kręgu kulturowym, z którego wywodzi się pokrzywdzony. Dodatkowym warunkiem karalności za przestępstwo z art. 196 k.k. jest wymóg, by konkretna osoba poczuła się dotknięta zachowaniem sprawcy.

W opinii Prokuratora Generalnego, dookreślenie w art. 53 ust. 2 Konstytucji pojęcia wolności religii ułatwia obecnie wskazanie przedmiotu ochrony z art. 196 k.k. Naruszenie wolności religii może przybrać różne formy, a próba ich wyliczenia byłaby bezcelową kazuistyką. Chodzi bowiem o ochronę związanych z wolnością religii pojęć, wyobrażeń i przekonań jednostki przed bezprawnym ich naruszeniem. Chroniąc wolność religii, chroni się zatem obszar autonomicznych wartości jednostki, który obejmuje także uczucia religijne. Uczucia religijne można z kolei określić jako stan psychiczny, którego istotę stanowi ustosunkowanie się wewnętrzne do zdarzeń bezpośrednio lub pośrednio związanych z religią jako formą świadomości społecznej. Prokurator Generalny zauważył, że art. 196 k.k. nie chroni uczuć osób niewierzących.

Prokurator Generalny podkreślił, że pewne wątpliwości w doktrynie dotyczą zakresu pojęcia „przedmiot czci religijnej”, o którym mowa w art. 196 k.k., w szczególności, czy pojęcie to obejmuje także podmiot (obiekt) czci

religijnej. Większość przedstawicieli doktryny przychyliła się jednak do stanowiska, że za przestępstwo z art. 196 k.k. należy uznać także publiczne znieważenia Boga lub innych bytów nadprzyrodzonych, którym przypisuje się cechy boskie. Wymowa art. 196 k.k. byłaby niespójna, jeśli zakazywałby znieważenia przedmiotów materialnych służących do wykonywania czynności religijnych, pozwalając na bezkarnie obrażanie czczonych w ten sposób bóstw. Przemawia za tym jednoznacznie wykładnia celowościowa art. 196 k.k. Skoro celem art. 196 k.k. jest ochrona uczuć religijnych, to „przedmiot czci religijnej” obejmuje także podmiot kultu.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Prokuratora Generalnego, wbrew ocenie skarżącej, pojęcia „obraza uczuć religijnych i „przedmiot czci religijnej” nie budzą istotnych wątpliwości w doktrynie. Prokurator Generalny jednocześnie przypomniał, że brak dostatecznej precyzji i niejasność regulacji może być samoistną podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu tylko wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie jego treści w drodze wykładni. Zatem art. 196 k.k. jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.6. Prokurator Generalny podkreślił, że zaskarżony przepis obejmuje penalizacją nie wszystkie krytyczne poglądy wypowiedziane na temat przedmiotów czci religijnej, lecz tylko takie, które obrażają uczucia religijne innych osób i gdy obraza ta polega na publicznym znieważeniu przedmiotu czci religijnej. Chodzi więc o umyślne zachowanie sprawcy, w którym demonstruje on publicznie pogardę dla przedmiotu czci oraz uczuć religijnych. Prokurator Generalny podkreślił, że istota zniewagi nie polega na merytorycznej wypowiedzi oceniającej właściwości lub postępowanie danej osoby, ale na wypowiedzi uchybiającej jej godności osobistej ze względu na formę i treść. Zniewaga nie zmierza bowiem do skrytykowania działalności lub cech jakiegoś podmiotu, ale bezpośrednio do wyrządzenia krzywdy w zakresie godności osobistej. Prokurator Generalny zauważył, że celem art. 196 k.k. jest ochrona uczuć religijnych osób wyznających religię przed zachowaniem polegającym na obrazie ich uczuć dokonanej publicznym znieważeniem przedmiotu czci.

Prokurator Generalny podkreślił, że przestępstwo z art. 196 k.k. jest występkiem zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W opinii Prokuratora Generalnego, u podstaw zarzutu niezachowania wymaganej proporcjonalności sankcji karnej z art. 196 k.k. leży całkowite zignorowanie przepisów części ogólnej k.k. regulujących zasady wymiaru kary i środków karnych, w szczególności art. 58 § 1 i art. 59 k.k.

W przekonaniu Prokuratora Generalnego, o bezzasadności zarzutu nieproporcjonalności kary wyznaczonej w art. 196 k.k. świadczy także praktyka stosowania tego przepisu. W latach 1999-2004 występki z art. 196 k.k. został popełniony 380 razy, a niecałe 14% spraw skończyło się wyrokami skazującymi. Na 50 wyroków zapadłych w tych latach, 13 razy orzeczono grzywnę samoistną, 14 razy karę ograniczenia wolności i 23 karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. W opinii Prokuratora Generalnego, nie można zatem mówić o „efekcie mrożącym” w zakresie swobody wypowiedzi.

Prokurator Generalny stwierdził więc, że art. 196 k.k. jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.7. Prokurator Generalny zauważył, że skarżąca w odniesieniu do powołanego w *petitum* art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji nie wykazała, jakie wynikające z tego przepisu wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone. W ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Na rozprawie 6 października 2015 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo TK). Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy w pierwszej kolejności zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

2.1. Przedmiot i wzorce kontroli konstytucyjnej.

W niniejszej skardze konstytucyjnej skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.):

1) w zakresie, w jakim ingeruje w wolność sumienia osób niewyznających religii poprzez uniemożliwienie im swobodnego wyrażania poglądów odnośnie przedmiotów czci religijnej, z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji,

2) w zakresie, w jakim ogranicza wolność wyrażania poglądów w sposób nieproporcjonalny, znacznie wykraczający poza zakres konieczny w demokratycznym państwie prawnym, naruszając istotę tej wolności, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji,

3) w zakresie, w jakim chroni osoby wierzące przed obrazą ich uczuć religijnych, a nie chroni osób, które nie wyznają religii, a ich przekonania światopoglądowe oraz filozoficzne są naruszane przez inne osoby, z art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

4) w zakresie, w jakim nie spełnia wymogów określoności i pewności przepisów prawa karnego, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym art. 196 k.k. „Kto obraża uczucia religijne innych osób, znieważając publicznie przedmiot czci religijnej lub miejsce przeznaczone do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

2.2. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zbadanie, czy niniejsza skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz sprecyzowane w art. 46 i następnych ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), a przede wszystkim, czy zaskarżony przepis w całości stanowił podstawę prawną ostatecznych orzeczeń w sprawie skarżącej, a także, czy skarżąca wskazała, jakie naruszone prawa lub wolności konstytucyjne wynikają z podanych wzorców kontroli – co podnoszą w pismach procesowych Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny.

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

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może być wniesiona do TK dopiero wtedy, gdy na podstawie zaskarżonej ustawy lub innego aktu normatywnego sąd lub organ administracji publicznej orzeknie ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego.

Skarżący nie może zakwestionować konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w jego indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem z założenia abstrakcyjnym środkiem kontroli konstytucyjności. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować konstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, w pierw sęd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie, i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Zaskarżony przepis winien zatem stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu wolności i praw określonych w Konstytucji.

Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc także wskazanie przez skarżącego, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób zostały naruszone (zob. art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy też przepisów aktu normatywnego. Przyjęty model skargi konstytucyjnej oznacza bowiem, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu.

2.3. Z *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i jej uzasadnienia wynika jednoznacznie, że choć zarzuty niekonstytucyjności są sformułowane „zakresowo”, to jednak dotyczą całego art. 196 k.k.

Tymczasem, jak wynika z zapadłych w sprawie skarżącej wyroków: Sądu Rejonowego w Warszawie z 16 stycznia 2012 r. (sygn. akt III K 416/10) oraz Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 czerwca 2012 r. (sygn.

akt X Ka 496/12), została ona prawomocnie uznana winną popełnienia zarzucanego jej aktem oskarżenia czynu z art. 196 k.k., a więc tego, że w wywiadzie udzielonym na łamach internetowego wydania „Dziennika.pl” publicznie obraziła uczucia religijne Ryszarda N. i Stanisława K. poprzez znieważenie przedmiotu czci religijnej w osobach autorów Pisma Świętego. Co więcej, skarżącej została wymierzona wyłącznie kara grzywny, przyjmując liczbę stawek dziennych na sto, a wysokość jednej stawki dziennej określając na pięćdziesiąt zł. Ze wskazanych ostatecznych orzeczeń wynika dobitnie, że zaskarżony art. 196 k.k. stanowił podstawę prawną powyższych orzeczeń jedynie w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób, polegającą na publicznym znieważeniu przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny.

Biorąc pod uwagę wymóg, aby kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy stanowiły podstawę prawną ostatecznych orzeczeń w sprawie skarżącego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez znieważenie publiczne miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, nie stanowił bezpośredniej podstawy prawnej ostatecznych orzeczeń w sprawie skarżącej. Co oczywiste, kwestionowany przepis nie stanowił także podstawy prawnej ostatecznych orzeczeń w sprawie skarżącej w zakresie, w jakim przewiduje za obrazę uczuć religijnych innych osób karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Tym samym Trybunał Konstytucyjny postanowił, że postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednocześnie, że przedmiot kontroli w niniejszej sprawie obejmuje wyłącznie art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny. Powyższy zakres zaskarżenia jest adekwatny z punktu widzenia sprawy, w związku z którą złożona została skarga konstytucyjna.

2.4. Trybunał Konstytucyjny w następnej kolejności rozważył, czy art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest dopuszczalnym wzorcem kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej. Skarżąca twierdzi, że art. 196 k.k. w zakresie, w jakim chroni osoby wierzące przed obrazą ich uczuć religijnych, a nie chroni osób, które nie wyznają religii, a ich przekonania światopoglądowe oraz filozoficzne są naruszane przez inne osoby, narusza art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 25 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”.

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że art. 25 ust. 2 Konstytucji jest skierowany do wszystkich władz publicznych RP i statuuje ustrojową zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (zob. przede wszystkim wyroki TK z: 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163 oraz 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39). Jak stwierdzono w wyroku o sygn. U 10/07: „Materia konstytucyjna dotycząca wolności sumienia i wyznania składa się z dwu części: instytucjonalnej, dotyczącej zwłaszcza relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, regulowanej przede wszystkim w art. 25 Konstytucji, oraz części odnoszącej się do indywidualnych gwarancji wolności sumienia i wyznania, wynikających zwłaszcza z art. 53 Konstytucji”. W orzecznictwie TK wskazuje się, że interpretacja treści normatywnych art. 25 ust. 2 Konstytucji powinna być dokonywana w ścisłym związku z art. 53 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. K 3/09). Nie ulega bowiem wątpliwości, że zasada bezstronności władz publicznych, o której mowa w art. 25 ust. 2 Konstytucji, wiąże się ściśle z respektowaniem wolności przekonań religijnych i światopoglądowych oraz wolności ich wyrażania w życiu publicznym. Jest jednak oczywiste, że to właśnie art. 53 Konstytucji, a nie art. 25 ust. 2 Konstytucji, gwarantuje wolność sumienia i wolności religijne w wymiarze indywidualnym, a więc określa konstytucyjne wolności i prawa jednostki.

Wzorzec kontroli z art. 25 ust. 2 Konstytucji, który statuuje ustrojową zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, nie spełnia zatem wymogów określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Skoro art. 25 ust. 2 Konstytucji, jako przepis ustrojowy, skierowany do władz publicznych, nie określa żadnych konstytucyjnych wolności lub praw, na których naruszenie można się powołać w skardze konstytucyjnej, to także powołany w związku art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest dopuszczalnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. W orzecznictwie TK jednoznacznie rozstrzygnięto, że zasada równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji – nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w skardze konstytucyjnej (zob. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 196 k.k. z art. 25 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

2.5. Trybunał Konstytucyjny zbadał także, czy art. 2 Konstytucji, wskazany w związku z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest dopuszczalnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu twierdzą bowiem, że skarżąca, wbrew wymogom określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, nie wykazała, jakie wynikające z art. 2 Konstytucji wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 Konstytucji został, w kontekście zarzutu naruszenia art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazany w *petitum* skargi konstytucyjnej jako tzw. przepis związkowy. W uzasadnianiu skargi konstytucyjnej całkowicie pominięto jednak kwestię niezgodności z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podzielił zatem stanowisko powyższych uczestników postępowania, że skarżąca nie tylko nie uzasadniła zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, ale nawet tego zarzutu nie określiła i nie sprecyzowała.

Trybunał Konstytucyjny postanowił więc w tym zakresie umorzyć postępowanie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.6. Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem ostatecznie, że w niniejszej sprawie merytorycznej ocenie podlega art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny, z perspektywy zgodności z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2, z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 oraz z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Przepięstwo obrazu uczuów religijnych z art. 196 k.k.

Kwestionowany art. 196 k.k. został umieszczony w rozdziale XXIV poświęconym przestępowm przeciwko wolności sumienia i wyznania. Przepięstwo z art. 196 k.k., w zakwestionowanym zakresie, polega na obrazie uczuów religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej.

3.1. Przedmiotem ochrony, do którego odnosi się art. 196 k.k., jest – wynikające z wolności religijnej – prawo do ochrony uczuów religijnych (zob. uchwała SN z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 12/12, OSNKW nr 11/2012, poz. 112). W myśl orzeczenia TK z 7 czerwca 1994 r., sygn. K 17/93 (OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 11) konstytucyjna ochrona wolności sumienia i religii wyraża się m.in. w zakazie naruszania uczuów religijnych, które „ze względu na ich charakter, podlegają szczególnej ochronie prawa. Bezpośrednio powiązane są bowiem z wolnością sumienia i wyznania, stanowiącą wartość konstytucyjną”. Przedmiot ochrony z art. 196 k.k. określa się także jako wolność przekonań (uczuciu) obywateli w sprawach wiary, będącą konsekwencją tolerancji światopoglądowej neutralnego państwa (zob. J. Wojciechowska, [w:] *Kodeks karny, Część szczegółowa. Komentarz do artykułów 117-221*, t. 1, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 899; P. Kozłowska-Kalisz, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 453). Według R. Paprzyckiego „Przedmiotem ochrony przepisu z art. 196 k.k. są uczucia religijne, a nie ochrona bóstwa – Boga” (R. Paprzycki, *Czy bluźnierca jest przestępcą? Rozważania na temat znamienia „przedmiotu czci religijnej” przestępowm obrazu uczuów religijnej – art. 196 k.k.*, „Palestra” nr 5-6/2008, s. 87). Przedmiotem ochrony z art. 196 k.k. „nie jest to, co boskie, ale to, co ludzkie” (J. Warylewski, *Pasja czy obraza uczuów religijnych? Spór wokół art. 196 k.k.*, [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, red. L. Leszczyński, E. Skrętońicz, Z. Hołda, Lublin 2005, s. 370). Przedmiotem ochrony z art. 196 k.k. „nie są przedmioty czy miejsca kultu same w sobie, lecz uczucia religijne konkretnych osób, zranione przez znieważające zachowanie sprawcy” (N. Kłaczńska, [w:] *Kodeks karny. Część szczegółowa. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2014, s. 508).

Przedmiotem ochrony z art. 196 k.k. są zatem uczucia religijne osób wierzących, a więc „pewien stosunek (przede wszystkim emocjonalny) określonej grupy do wyznawanej przez siebie wiary przejawiający się także w prawie do ochrony szacunku wobec wyznawanych przez nią wartości oraz miejsc i przedmiotów otaczanych czcią” (S. Hypś, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2015, s. 976). Przez uczucia religijne, jako przedmiot ochrony z art. 196 k.k., rozumiane są relacje człowieka do *sacrum* ujmowane na wielu płaszczyznach – intencjonalnej, wolicjonalnej oraz emocjonalnej (zob. W. Janyga, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczegółowa, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 592).

3.2. Strona przedmiotowa przestępowm z art. 196 k.k., w zakwestionowanym zakresie, sprowadza się do obrazu uczuów religijnych przez publiczne znieważenie przedmiotu kultu. Większość przedstawicieli doktryny przyjmuje, że przestępowm z art. 196 k.k. ma charakter materialny, a zatem znieważenie przedmiotu kultu musi wywołać skutek w postaci obrazu uczuów religijnych konkretnych osób (zob. M. Budyn-Kulik, *Znieważenie uczuów religijnych. Analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Warszawa 2014, s. 4 i powołana tam literatura). Wystąpienie skutku w postaci obrazu uczuów religijnych jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym, niezbędne jest bowiem, aby zostało wywołane przez znieważenie przedmiotu czci religijnej.

Sąd Najwyższy w wyroku z 17 lutego 1993 r. (sygn. akt III KRN 24/92, „Wokanda” nr 10/1993, s. 8) uznał, że „termin «znieważa» ma takie samo znaczenie (i zakres) we wszystkich przepisach, w których określa on czyn zabroniony”. Zachowanie znieważające sprawcy powinno zatem charakteryzować się wyrażeniem pogardy, chęcią poniżenia lub wyszydzenia. Ocena, czy mamy do czynienia ze znieważeniem, opiera się jednak na kryteriach obiektywnych, biorąc za miarę normy kulturowo-obyczajowe powszechnie przyjęte w danym społeczeństwie (zob. wyrok SN z 17 lutego 1993 r., sygn. akt III KRN 24/92). Znieważenie polega zatem na zachowaniu stanowiącym w świetle norm obyczajowych i kulturowych wyraz pogardy. Znieważenie może nastąpić w dowolnej formie zarówno w wypowiedzi słownej, pisemnej, za pomocą gestów, obrazów, filmu, instalacji, happeningu itp. (zob. N. Kłaczyńska, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2014, s. 510). Znamieniem czynu zabronionego z art. 196 k.k. jest publiczne zachowanie sprawcy. Do znieważenia przedmiotu czci religijnej może zatem dojść tylko publicznie, a więc w taki sposób, że postępowanie sprawcy może być zauważone przez dowolną liczbę osób. Znieważenie może być zatem także rozpowszechnione za pomocą środków masowego przekazu, takich jak: telewizja, internet, prasa itp.

Przez obrazę uczuć religijnych należy rozumieć „reakcję emocjonalną danej osoby związaną z poniżającym zachowaniem wobec przedmiotu, znaku, symbolu (...), której może towarzyszyć poczucie naruszenia godności, uczucie zawstyżenia, zażenowania, smutku. Obrazą uczuć religijnych będzie negatywna reakcja wykraczająca poza samą negatywną ocenę danego poglądu, wypowiedzi odniesionej do przedmiotu czci religijnej” (W. Wróbel, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 659). Obrazici uczucia religijne może takie zachowanie sprawcy, które w odczuciu konkretnej osoby lub członków danej wspólnoty religijnej odbierane jest jako poniżające lub obelżywe wobec przedmiotu czci religijnej (zob. W. Wróbel, *op.cit.*, s. 658 oraz J. Wojciechowska, *op.cit.*, s. 899). Warunkiem karalności za przestępstwo z art. 196 k.k. jest, by konkretne osoby poczuły się obrażone zachowaniem sprawcy.

3.3. Przedmiotem czynności wykonawczej z art. 196 k.k. jest przedmiot czci religijnej lub – pozostające poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie – miejsce przeznaczone do wykonywania obrzędów religijnych, a więc *prima facie* obiekty o charakterze materialnym. Nie ulega więc wątpliwości, że przez przedmiot czci religijnej „należy rozumieć każdy przedmiot, który przez daną wspólnotę religijną uznany jest za przedmiot kultu, godny najwyższego szacunku i uwielbienia” (J. Wojciechowska, *op.cit.*, s. 899). Przedmiotem czci religijnej jest zatem to, „do czego odnosi się cześć o charakterze religijnym, przy czym przez cześć należy rozumieć głęboki szacunek, powiązany z pozytywną oceną, wynikający z transcendentnego charakteru (elementów) danego przedmiotu czci” (W. Wróbel, *op.cit.*, s. 659). Chodzi więc na pewno o przedmioty, które w praktyce danej wspólnoty religijnej objęte są faktycznym kultem i czcią. Przedmiotem czci religijnej będą więc symbole religijne (krzyż, gwiazda Dawida, półksiężyc), wizerunki i imiona Boga, bóstw, święci, prorocy, ikony, relikwie, święte księgi, przedmioty wyrażające obecność Boga (N. Kłaczyńska, *op.cit.*, s. 512).

W doktrynie prezentowane jest stanowisko, opierające się na wykładni językowej i historycznej, że przedmiot czci religijnej, o którym mowa w 196 k.k., ogranicza się wyłącznie do rzeczy materialnych i nie obejmuje podmiotu czy podmiotów takiego kultu (zob. przede wszystkim J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1997, s. 340 oraz M. Filar, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2014, s. 1132).

Większość przedstawicieli doktryny opowiada się jednak za stanowiskiem, opartym na wykładni językowej, celowościowej i logicznej, zgodnie z którym przedmiot czci religijnej z art. 196 k.k., oprócz obiektów materialnych, obejmuje również Boga, bóstwo lub bóstwa, pojmowane osobowo lub w inny sposób, bezpośredni podmiot kultu i źródło danego wyznania czy religii (zob. W. Wróbel, *op.cit.*, s. 659-660, S. Hypś, *op.cit.*, s. 977, J. Wojciechowska, *op.cit.*, s. 900, P. Kozłowska-Kalisz, *op.cit.*, s. 496, M. Budyn-Kulik, *op.cit.*, s. 8, W. Janyga, *op.cit.*, s. 592, L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 247).

3.4. Czyn zabroniony z art. 196 k.k. ma charakter powszechny, może go popełnić każdy, kto jest zdolny do ponoszenia odpowiedzialności karnej. Nie ma znaczenia, czy sprawca jest wyznawcą danej religii, innego wyznania, czy też osobą, która nie podziela żadnych przekonań religijnych (M. Budyn-Kulik, *op.cit.*, s. 12). Nie ulega jednak wątpliwości, jak wskazano wyżej, że obraza uczuć religijnych dotyczy tylko i wyłącznie osób, które wyznają określoną religię. Nie można bowiem mówić o uczuciach religijnych osób nieprzynależnych do żadnego wyznania religijnego.

Strona podmiotowa przestępstwa z art. 196 k.k. sprowadza się do tego, że znieważenia oraz obrażenia można dokonać wyłącznie zachowaniem intencjonalnym. Intencjonalność zachowania sprawcy stanowi wyraz umyślności, czyli zamiaru, który może mieć postać „chcienia”, jak i „godzenia się”. Stąd też SN w uchwale z 29 października 2012 r. (sygn. akt I KZP 12/12) uznał, że „Przestępstwo określone w art. 196 k.k. popełnia ten, kto swoim zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym obejmuje wszystkie znamiona tego występku”.

3.5. Popęlnienie przestępstwa obrazy uczuć religijnych jest zagrożone sankcją alternatywną w postaci kary grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ze względu na wysokość grożącej kary możliwe jest warunkowe umorzenie postępowania karnego. Sąd może także odstąpić od wymierzenia kary i poprzestać na wymierzeniu środka karnego, chyba że znieważenie przedmiotu czci religijnej miało charakter chuligański (art. 59 k.k.).

Przestępstwo obrazy uczuć religijnych z art. 196 k.k. jest przestępstwem publicznoskargowym ściganym z urzędu. W doktrynie postuluje się jednak zmianę trybu na ściganie na wniosek (M. Budyn-Kulik, *op.cit.*, s. 19). W praktyce bowiem organy ścigania, jeśli tylko powezmą podejrzenie, że został znieważony przedmiot czci religijnej, nie dysponują instrumentami karnoprocesowymi, aby dotrzeć do konkretnych osób, których uczucia religijne miały zostać w taki sposób obrażone.

4. Ocena zgodności art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Skarżąca zarzuca art. 196 k.k. naruszenie zasady *nullum crimen sine lege certa* – art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, art. 196 k.k. nie tylko odwołuje się do nieprecyzyjnego z natury rzeczy przedmiotu ochrony – „uczuć religijnych innych osób”, ale nie dookreśla znamion czynu zabronionego, posługując się niejednoznacznymi zwrotami „obraza uczuć religijnych” oraz „przedmiot czci religijnej”. W opinii skarżącej, niejasny jest także charakter okoliczności wyłączających bezprawność czynu z art. 196 k.k., tj. pozaustawowy kontratyp „artystyczny”.

4.2. Trybunał Konstytucyjny uważa zatem za konieczne przypomnieć, jak kształtują się konstytucyjne standardy wynikające z zasady określoności przepisów prawa karnego – art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK z zasady państwa prawnego – art. 2 Konstytucji – wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad prawidłowej (poprawnej) legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. Jednym z przejawów naruszenia wymagań konstytucyjnych dotyczących prawidłowej legislacji jest niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, które może rodzić niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organom stosującym prawo stwarzać możliwość dowolnego działania, a więc także nieść ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji (zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13, oraz powołane tam wcześniejsze wyroki TK). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), wydanym w pełnym składzie, stwierdził, że w takiej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie testu określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, tj. konkretność regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść pozwalała na wyegzekwowanie, 2) jasność przepisu, tj. zrozumiałość dla adresatów, oraz 3) legislacyjna poprawność, tj. spełnienie wymogów co do technicznej strony legislacyjnej. W powyższym wyroku TK zastrzegł jednocześnie, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK o sygn. Kp 3/09).

Zasada określoności przepisów prawnych odgrywa fundamentalną rolę dla przepisów prawa karnego. Ustrojodawca zdecydował o jej bezpośrednim unormowaniu w art. 42 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

Art. 42 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori*, a więc jedną z podstawowych zasad prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości. Zasada ta wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego służy gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91).

Jak stwierdził TK w wyroku z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50), z zasady *nullum crimen sine lege poenali anteriori* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, a na poziomie ustawowym powtórzonej w art. 1 § 1 k.k., wynikają następujące reguły szczegółowe:

- 1) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*),
- 2) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*),
- 3) niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej,

4) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*).

Jedną z zasad szczegółowych, wynikającą z zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*, jest zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, która nakazuje ustawodawcy określać czyny zabronione pod groźbą kary w sposób precyzyjny i jasny. W doktrynie przyjmuje się, że ustawa musi określać zachowanie zabronione w taki sposób, aby można było jednoznacznie odróżnić typy zachowań zabronionych od niezabronionych oraz żeby można było odróżnić typy czynów zabronionych od siebie nawzajem. W konsekwencji adresat normy karnej musi otrzymać jednoznaczną informację, jakie czyny są zakazane i popełnienie jakich czynów pociąga za sobą odpowiedzialność karną (por. A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Warszawa 2007, s. 39-40).

W wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97), TK uznał, że zasada *nullum crimen sine lege certa* nakazuje „ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji”.

Jednocześnie TK wielokrotnie stwierdzał, że nawet najdalej idące wymagania określoności przepisów karnych nie wykluczają całkowicie możliwości użycia w nich zwrotów językowych niedookreślonych lub ocennych (zob. np. wyrok o sygn. SK 65/12 oraz wyrok TK z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15). Stąd „posługiwanie się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego” (uchwała TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, OTK w 1991 r., cz. IV, poz. 20).

W wyroku z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91), Trybunał uznał, że konstytucyjny standard określoności przepisów karnych, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Konstytucji, „nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym. (...) Zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza bowiem posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić (...). Sam kodeks karny operuje licznymi zwrotami niedookreślonymi, które nie mają wyłącznie na celu oznaczenia kwalifikowanej postaci przestępstwa. (...) Znaczenie tych określeń nie jest jednak ustalane w próżni prawnej, co mogłoby rodzić niepewność, lecz poprzez analizę dorobku doktryny, a zwłaszcza orzecznictwa sądowego, które autorytatywnie usuwa istniejące obiektywnie wątpliwości”.

W wyroku z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2), TK doprecyzował, że znaczenie zwrotów niedookreślonych – szczególnie w wypadku prawa karnego – nie może być ustalane arbitralnie *ad casu* przez organy państwa, a użycie zwrotu niedookreślonego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki organów interpretujących prawo.

Z kolei w wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 60), Trybunał sformułował wymogi, jakie muszą spełniać przepisy prawa karnego, by były zgodne z zasadą *nullum crimen sine lege certa*:

„1) przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność;

2) adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego;

3) jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony;

4) norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu;

5) użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa”.

Wreszcie w wyroku o sygn. SK 65/12 Trybunał Konstytucyjny podsumował standardy konstytucyjne, wskazane w dotychczasowym orzecznictwie, dotyczące zasady określoności przepisów prawa karnego:

„Po pierwsze, zasada ta nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub nieostrymi w prawie karnym, jeśli ich desygnaty można ustalić za pomocą przyjmowanych w naszej kulturze prawnej językowych reguł wykładni.

Po drugie, znaczenie zwrotów niedookreślonych lub nieostrych w prawie karnym nie może być ustalane arbitralnie *ad casu* przez organy państwa.

Po trzecie, użycie zwrotów niedookreślonych lub nieostrych w prawie karnym wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania takich zwrotów konkretną treścią przez organy państwa.

Po czwarte, niejasność przepisu prawa karnego może uzasadniać jego trybunalską derogację, o ile jest tak głęboka, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć środkami służącymi eliminowaniu niejedności stosowania prawa, takimi jak kontrola instancyjna czy podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne przez Sąd Najwyższy”.

4.3. Nie ulega wątpliwości, że w kwestionowanym art. 196 k.k., w zaskarżonym zakresie, użyto wyrażenia „obraza uczuć religijnych innych osób” oraz „przedmiot czci religijnej”, które mają z natury rzeczy charakter niedookreślony czy też nieostry. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że wskazane wyżej standardy konstytucyjne nie przesądzają, by każdy przypadek użycia w przepisie, także prawa karnego, zwrotów nieostrych lub niedookreślonych oznaczał *a priori* naruszenie Konstytucji. Treść przepisów prawnych, także w dziedzinie prawa karnego, wyrażana jest bowiem w języku powszechnym, który z natury rzeczy nie jest doskonałym narzędziem. Wymagania określoności przepisów karnych nie wykluczają zatem całkowicie możliwości użycia w nich zwrotów językowych niedookreślonych lub ocennych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że skonstruowanie przy ich pomocy określonej normy prawnej często stanowi jedyne rozsądne wyjście. Całkowite uniknięcie posługiwania się takimi zwrotami wymagałoby spełnienia utopijnego postulatu stworzenia doskonałego systemu prawnego. Nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może dopiero stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza bowiem posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić.

4.3.1. Skarżąca zarzuca, że kwestionowany art. 196 k.k. nie ma precyzyjnie określonego przedmiotu ochrony, ponieważ odwołuje się do uczuć religijnych, a więc stanów afektywnych, które cechuje nieporównywalny intersubiektywizm.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa karnego przyjmuje się, że przedmiotem ochrony, do którego odnosi się art. 196 k.k., jest prawo do ochrony uczuć religijnych, wynikające z wolności religijnej zagwarantowanej w art. 53 Konstytucji. Jak stwierdził TK w orzeczeniu z 7 czerwca 1994 r., sygn. K 17/93, uczucia religijne „ze względu na ich charakter, podlegają szczególnej ochronie prawa. Bezpośrednio powiązane są bowiem z wolnością sumienia i wyznania, stanowiącą wartość konstytucyjną”.

Pojęcie uczuć jako takich wydaje się oczywiste znaczeniowo na poziomie intuicyjnym. W języku powszechnym „uczucie” to: 1) „1. synteza wszystkich stanów emocjonalnych, stanowiąca główną motywację ludzkiego postępowanie, zwykle przeciwstawne logice i rozsądkowi. 2. Stan psychiczny odzwierciedlający stosunek do zdarzeń, innych ludzi, otaczającego świata i siebie” (L. Drabik, E. Sobol red., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2007, s. 417); 2) „stan psychiczny, którego istotę stanowi ustosunkowanie się wewnętrzne do aktualnie działających bodźców, przeszłych lub przyszłych zdarzeń i wszystkich elementów otaczającego świata oraz do własnego organizmu; emocje. Uczucia macierzyńskie. Uczucia patriotyczne. Ludzkie uczucia (...) Uczucie krzywdy, upokorzenia. (...) miłość, sympatia, przywiązanie, przyjaźń, czułość, tkliwość” (M. Szymczak red., *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1989, s. 578).

Przedmiotem ochrony z art. 196 k.k. są uczucia religijne, a więc takie ludzkie emocje, które odnoszą się do konkretnej wyznawanej przez daną osobę religii. Uczucia religijne to wieloaspektowy stosunek emocjonalny do wyznawanej religii. Prawo do ochrony uczuć religijnych oznacza z kolei wolność od zachowań obrażających (znieważających) te uczucia. Przedmiot ochrony z art. 196 k.k. – uczucia religijne osób wierzących – obejmuje zatem określony fragment wolności religijnej zarówno w aspekcie wewnętrznym – wolność od zachowań znieważających przedmiot czci religijnej, jak i zewnętrznym – wolność uzewnętrzniania wyznawanej przez jednostkę religii.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że przedmiot ochrony z art. 196 k.k., a więc prawo do ochrony uczuć religijnych, jest określony i jego rozumienie nie budzi wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Co więcej, kontekst znaczeniowy wydaje się ponadto zrozumiały w powszechnym znaczeniu tego pojęcia na gruncie języka polskiego.

4.3.2. Skarżąca zarzuca także, że w kwestionowanym art. 196 k.k. posłużono się niejasnym i nieprecyzyjnym znamieniem „obraza uczuć religijnych” na określenie czynności sprawczej.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że „obraza” jako taka może być pojmowana jako pojęcie o nieostrych konturach. Znaczenie tego pojęcia w języku polskim nie budzi jednak wątpliwości. W języku powszechnym „obrazić – obrażać” oznacza: 1) „1. wyrazić się o kimś, zachować się względem kogoś w sposób uchybiający jego godności; ubliżyć znieważać. Obrazić kogoś słownie. Obrazić kogoś swoim zachowaniem. 2. Naruszyć coś, wykroczyć przeciw czemuś. Obrazić czyjeś poczucie moralne. Obrazić czyjeś uczucia religijne. Obrazić dobre obyczaje” (M. Szymczak red., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1999, t. II, s. 402); 2) „1. wyrazić się o kimś, zachować się względem kogoś w sposób uchybiający jego godności, ubliżyć, znieważać” (E. Sobol red., *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 555); 3) „1. uchybić czyjeś godności osobistej słowem lub czynem; znieważać (...); 2. naruszyć (naruszać) słowem lub czynem jakieś normy, prawa lub wartości. Obrazić czyjeś poczucie moralne. Obrazić czyjeś uczucia religijne. Obrażać dobre obyczaje” (S. Dubisz red., *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, t. 3, s. 38); 4) „1. Wypowiedzieć, wyrazić się o kimś, zachować się względem kogoś uchybiając jego godności, postąpić w sposób lekceważący względem kogoś (...) Terminy bliskoznaczne: ubliżać, dotknąć do żywego, zranić, znieważać, zelżyć; 2. (...) Obrazić czyjeś poczucie godności, uczucia religijne” (H. Zgólkowa red., *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, Poznań 2005, t. 25, s. 72).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie istotny do doprecyzowania treści pojęcia „obraza” jest kontekst znaczeniowy jego użycia w art. 196 k.k. Obraza uczuć religijnych, o której mowa w art. 196 k.k., jest bowiem konsekwencją znieważania przedmiotu czci religijnej lub miejsca kultu. Większość przedstawicieli doktryny opowiada się więc za materialnym charakterem art. 196 k.k. Obraza uczuć religijnych jest zatem skutkiem znieważenia przedmiotu czci religijnej. Znieważenie pełni rolę warunku *sine qua non*. Samo znieważenie jednak nie wystarczy, musi ono bowiem doprowadzić do obrazy uczuć religijnych konkretnych osób.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 29 października 2012 r. (sygn. akt I KZP 12/12, OSNKW nr 11/2012, poz. 112) uznał, że zwroty „obrażać” i „znieważać” są w ogólnym języku polskim bardzo bliskoznaczne. Zwrot „znieważać” częściej odnosi się do rzeczy lub miejsc, natomiast „obrażać” do uczuć. Naturalnie obu tych zwrotów można użyć do osoby, którą można zarówno znieważać, jak i obrazić. Użycie jednak w art. 196 k.k. obu zwrotów nie oznacza, „że niosą one za sobą różną treść, różne zabarwienie emocjonalne lub iż nie są one, dla potrzeb tego unormowania, w istocie synonimiczne” (wyrok SN z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 12/12). Zamieszczeniu w art. 196 k.k. dwukrotnie tego samego określenia sprzeciwiły się po prostu względy stylistyczne. Przy czym w orzecznictwie przyjmuje się, że termin „znieważać” ma takie samo znaczenie we wszystkich przepisach, w których określa on czyn zabroniony (wyrok SN z 17 lutego 1993 r., sygn. akt III KRN 24/92, Lex nr 22114).

Znaczenie zwrotu „zniewaga” zostało już obszernie wyjaśnione w orzecznictwie TK, w szczególności w wyroku z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06 (OTK ZU nr 9/2006, poz. 121), dotyczącym znieważenia funkcjonariusza publicznego – art. 226 § 1 k.k. oraz w wyroku z 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 51), dotyczącym z kolei publicznego znieważenia Prezydenta RP – art. 135 § 2 k.k. Trybunał Konstytucyjny przyjął, za doktryną prawa karnego, że w przypadku zniewagi „chodzi o rozmaitego rodzaju zachowania, których wspólną cechą jest to, że wyrażają pogardę dla godności drugiego człowieka. Środki wyrazu, jakie zostały przez sprawcę do tego użyte, są obojętne. Znieważające zachowanie może zatem przybierać postać słowną (posłużenie się wulgarnym słownictwem), być wyrażone przy pomocy rysunku (np. karykatura), symboli znaków albo innego rodzaju środka przekazu (film, fotografia), poprzez sporządzenie odpowiedniej strony www w internecie, czy też gestu, który wyraża brak szacunku wobec drugiej osoby. (...) Dla ustalenia, czy określone zachowanie sprawcy ma charakter znieważający, decydujące znaczenie mają kryteria obiektywne” (wyrok o sygn. P 3/06). Trybunał Konstytucyjny uznał, że „istota zniewagi nie polega na merytorycznej wypowiedzi oceniającej właściwości lub postępowanie danej osoby, opartej na faktach istniejących lub domniemywanych, ale na wypowiedzi uchybiającej godności osobistej ze względu na jej formę, a nie treść. (...) Zniewaga nie zmierza do skrytykowania działalności lub cech jakiegoś podmiotu, ale bezpośrednio do wyrządzenia krzywdy w zakresie jego godności osobistej” (wyrok o sygn. P 12/09). Zniewaga jest zatem przestępstwem skierowanym przeciwko godności osobistej człowieka. Za zniewagę uważa się zachowanie uwłaczające godności, wyrażające pogardę. Jednak o tym, czy zachowanie to ma charakter znieważający, decydują dominujące w społeczeństwie oceny i normy obyczajowe (zob. wyrok SN z 17 lutego 1993 r., sygn. akt III KRN 24/92).

Rozumienie zwrotu „obraza” w odniesieniu do uczuć religijnych, użytego w art. 196 k.k., nie budzi wątpliwości ani doktryny, ani orzecznictwa. Przyjmuje się, że przez obrazę uczuć religijnych należy rozumieć reakcję emocjonalną konkretnej osoby związaną z poniżającym, pogardliwym, obelżywym lub wyszydzającym zachowaniem wobec przedmiotu czci religijnej (zob. W. Wróbel, *op.cit.*, s. 659). Obrazić uczucia religijne może więc każde zachowanie, które jest znieważające wobec przedmiotu czci religijnej. Zachowanie takie może zatem być wyrażone za pomocą słów, gestów, pisma, obrazów itp. Przyjmuje się ponadto, że przypisanie danemu zachowaniu charakteru znieważającego musi mieć charakter obiektywny, a więc opierać się na powszechnie przyjętych kryteriach ocen i z uwzględnieniem społecznych norm kulturowo-obyczajowych (zob. wyrok SN z 17 lutego 1993 r., sygn. akt III KRN 24/92).

Konieczne jest natomiast, aby konkretna osoba (osoby) poczuła się dotknięta znieważającym zachowaniem sprawcy, art. 196 k.k. mówi bowiem o obrazie uczuć religijnych innych osób. W doktrynie nie ma zgodności co do miary, jaką należy oceniać samą obrazę uczuć religijnych. Część przedstawicieli doktryny przyjmuje, że obraza musi mieć charakter nie tylko subiektywny ale i obiektywny (tak. np. M. Filar, *op.cit.*, s. 1133), inni natomiast uważają, że obraza ma charakter subiektywny, ale konieczne jest, by została wywołana przez znieważenie, które to oceniane jest na podstawie kryterium obiektywnego (np. N. Kłaczyńska, *op.cit.*, s. 510). Niezależnie więc od przyjętej koncepcji, „obiektywizację” obrazy uczuć religijnych uzyskuje się przy pomocy bez wątpienia obiektywnego charakteru samego znieważenia przedmiotu czci religijnej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przestępstwo obrazy uczuć religijnych można popełnić tylko z winy umyślnej w obu postaciach, a więc w zamiarze bezpośrednim albo ewentualnym (zob. uchwała SN z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 12/12). Obrazę uczuć religijnych z art. 196 k.k. może zatem wywołać tylko intencjonalne znieważenie przedmiotu czci religijnej, a więc takie zachowanie sprawcy, który chce znieważać albo co najmniej się na to godzi.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zwrot „obraza” z art. 196 k.k. ma znaczenie dookreślone zarówno przez kontekst normatywny, w jakim został użyty, jak i dorobek doktryny i orzecznictwa. Pojęcie „obrazy” jest też zrozumiałe na poziomie języka powszechnego.

4.3.3. Skarżąca zarzuca wreszcie, że w kwestionowanym art. 196 k.k. posłużono się niejednoznacznym zwrotem dla określenia przedmiotu czynności wykonawczej, a mianowicie „przedmiotem czci religijnej”.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że „przedmiot czci religijnej” z art. 196 k.k. może być traktowany jako wieloznaczny i nie jest jednoznacznie rozumiany w doktrynie. Wyjaśnienie znaczenia powyższego terminu wyłącznie w oparciu o wykładnię językową może bowiem sugerować, że przedmiot czci religijnej odnosi się jedynie do rzeczy (materialnych), które w danej wspólnotie religijnej są objęte kultem, najwyższym szacunkiem i uwielbieniem (zob. J. Wojciechowska, *op.cit.*, s. 899).

W doktrynie nie ma wątpliwości, że obiekty czci religijnej to przede wszystkim symbole religijne, wizerunki i imiona Boga, bóstw, ikony, relikwie, święte księgi, przedmioty wyrażające obecność Boga (N. Kłaczyńska, *op.cit.*, s. 512). Co więcej, większość przedstawicieli doktryny prawa karnego skłania się ku wykładni językowej wzmocnionej celowościową i logiczną, w wyniku której „przedmiot czci religijnej” obejmuje także podmiot kultu, a więc Boga, bóstwo lub bóstwa (zob. W. Wróbel, *op.cit.*, s. 659-660, S. Hypś, *op.cit.*, s. 977, J. Wojciechowska, *op.cit.*, s. 900, P. Kozłowska-Kalisz, *op.cit.*, s. 496, M. Budyn-Kulik, *op.cit.*, s. 8, W. Janyga, *op.cit.*, s. 592, L. Gardocki, *op.cit.*, s. 247). Jak słusznie wskazuje R. Paprzycki: „z punktu widzenia celu zamieszczenia tego przepisu w ustawie karnej, trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której zakazane byłoby atakowanie przedmiotów materialnych związanych z religią, a nie samego nadprzyrodzonego bóstwa, któremu należne jest najwyższe oddanie wyznawcy. Tym bardziej, że przedmiotem ochrony tego przepisu są uczucia wyznawców, a nie same przedmioty czci religijnej, a te uczucia wiążą się głównie z samym obiektem kultu” (*op.cit.*, s. 83). Znieważenie, o którym mowa w art. 196 k.k., odnosi się do obiektów nieożywionych, ale wyraża pogardę lub obraza to, co dany obiekt symbolizuje lub uosabia, a przede wszystkim uczucia osób, dla których symbole te są objęte czcią o charakterze religijnym. Obejmuje zatem także podmiot kultu religijnego. Jak trafnie wskazuje S. Hypś: „Skoro bowiem ustawodawca chroni stosunek (uczucia) do materialnych wyrazów podmiotu kultu, to tym bardziej podlegają ochronie uczucia skierowane wobec jego osoby – podmiotu” (*op.cit.*, s. 977).

Pojęcie „przedmiot czci religijnej”, o którym mowa w art. 196 k.k., jest więc stosunkowo pojemne i uzależnione od faktycznie wyznawanych przez daną wspólnotę religijną dogmatów wiary, a co za tym idzie, czczonych i uwielbianych podmiotów i przedmiotów kultu. W przypadku religii, czy też wierzeń, rzadziej czy też w ogóle niespotykanych w danym kręgu kulturowym trudno będzie jednak sprawcy przypisać winę w przypadku obrazy uczuć religijnych, wymaganą w postaci zamiaru bezpośredniego albo ewentualnego (zob. M. Budyn-Kulik, *op.cit.*, s. 14).

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zwrot „przedmiot czci religijnej” użyty w art. 196 k.k., chociaż z pozoru wieloznaczny, jest doprecyzowany w doktrynie prawa karnego z uwzględnieniem kontekstu normatywnego, w jakim został użyty. Dla większości doktryny przedmiot czci religijnej ma jasne i ugruntowane znaczenie. Nie ulega też wątpliwości, że rozumienie przedmiotu czci religijnej w odniesieniu do religii powszechnie wyznawanych w danym kręgu kulturowym jest dookreślone w odczuciu społecznym, a więc na płaszczyźnie językowej.

4.3.4. Skarżąca zarzuca ponadto, że w stosunku do art. 196 k.k. brak jest precyzyjnego określenia okoliczności wyłączających bezprawność czynu, a więc m.in. tzw. kontratypu artystycznego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tego typu zarzut dotyczący w istocie pominięcia czy też zaniechania ustawodawczego nie koresponduje z zasadą określoności przepisów karnych. Art. 196 k.k. nie przewiduje żadnych kontratypów wyłączających odpowiedzialność karną, nie sposób więc ocenić, czy są one dostatecznie dookreślone z perspektywy art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak za konieczne wyjaśnić, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie panuje zgodność, że „nie ma charakteru znieważenia przedmiotu czci religijnej wypowiedź lub zachowanie, wyrażające negatywny stosunek do przedmiotu czci religijnej lub wykorzystujące ten przedmiot jako element kreacji artystycznej, o ile ze względu na formę lub treść nie zawiera elementów poniżających lub obelżywych. (...) Artystyczny lub naukowy cel działania sprawcy nie jest wszakże wystarczający do wykluczenia znieważającego charakteru tych działań ze względu na ich formę” (W. Wróbel, *op.cit.*, s. 661 oraz uchwała SN z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 12/12). Nie będzie zatem „obrazą uczuć religijnych krytyka określonej wspólnoty religijnej, jej funkcjonowania lub krytyka głoszonych przez nią poglądów – łącznie z kwestionowaniem istnienia podmiotu kultu. Krytyka ma mieć jednak charakter legalny, tj. pozbawiony ocen znieważających (... poniżających lub obelżywych)” (S. Hypś, *op.cit.*, s. 977). Sama zatem konstrukcja obrazu uczuć religijnych wyznacza granice bezprawności czynu, wymagając, aby doszło do znieważania przedmiotu czci religijnej, które spowodowało obrazę uczuć religijnych innych osób. Co więcej, przestępstwo obrazu uczuć religijnych można popełnić jedynie umyślnie i publicznie. Jak wskazano wyżej, chodzi więc o publiczne znieważające zachowanie sprawcy, a więc obiektywnie charakteryzujące się wyrażeniem pogardy, chęcią poniżenia lub wyszydzenia, którym chce on obrazić uczucia religijne innych osób lub co najmniej się na to godzi. Zatem z natury rzeczy nie wypełniają znamion przestępstwa obrazu uczuć religijnych te wszystkie sytuacje, w których mamy do czynienia wyłącznie z krytyką oraz wszelkiego rodzaju działaniami artystycznymi nieprzybierającymi jednak formy zniewagi lub w których sprawcy nie można przypisać winy umyślnej.

4.3.5. Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzucana niedookreśloność i nieostrość wyrażen „obrazu uczuć religijnych” oraz „przedmiot czci religijnej” z art. 196 k.k. jest w istocie wypełniona zrozumiałą i niedwuznaczną treścią w orzecznictwie i doktrynie prawa karnego, przynajmniej w większości jej przedstawicieli. Co więcej, znaczenie kwestionowanych zwrotów odnoszących się do obrazu, uczuć, w tym uczuć religijnych, budzi jeszcze mniej wątpliwości w rozumieniu potocznym, a więc w odczuciu społecznym. Podobnie pojęcie „przedmiot czci religijnej” jest z reguły rzeczy dookreślone w danym kontekście kulturowym przynajmniej w odniesieniu do religii powszechnie wyznawanych w danym miejscu i czasie. Zarzucana „płynność” znaczeniowa pojęcia „przedmiot czci religijnej” może oczywiście dotyczyć takich religii czy kultów, które nie są w danym społeczeństwie rozpowszechnione. W takiej sytuacji przed ewentualną odpowiedzialnością karną sprawcę „chronić” będzie wymóg przypisania mu winy umyślnej chociażby w jednej z dwóch postaci. Z drugiej zaś strony pojemność znaczeniowa wyrażenia „przedmiot czci religijnej” gwarantuje każdemu ochronę wolności religijnych w aspekcie wolności od obrazu uczuć religijnych, bez znaczenia na skalę występowania danej religii w społeczeństwie.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko SN zajęte w postanowieniu z 29 lipca 2009 r. (sygn. akt I KZP 8/09, OSNKW nr 8/2009, poz. 61), że „zasada *nullum crimen sine lege* określa, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu”.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że kodeks karny operuje licznymi zwrotami niedookreślonymi, których znaczenie nie jest jednak ustalane w próżni prawnej, lecz poprzez analizę dorobku doktryny, a zwłaszcza orzecznictwa sądowego, autorytatywnie usuwającego istniejące obiektywnie wątpliwości.

Na marginesie należy zaznaczyć, że kwestionowane wyrażenia „obrazu uczuć religijnych” oraz „znieważenie przedmiotu czci religijnej” nie odbiegają stopniem niedookreśloności i nieostrości od innych zwrotów użytych przez ustawodawcę w przepisach karnych, co do których Trybunał orzekł dotychczas, że są zgodne z konstytucyjną zasadą określoności przepisów karnych (zob. np. „nieprawdę” w wyroku z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05; „w inny podobny sposób ułatwia popełnienie tego czynu” w wyroku z 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51; „znaczna ilość” w wyroku z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10; a także „nawołuje do nienawiści” w wyroku z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12).

Uznając powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzucana niejasność i brak precyzji zaskarżonych zwrotów, użytych w art. 196 k.k., nie osiąga takiego stopnia, który oznaczałby naruszenie zasady określoności przepisów karnych, wyrażonej w art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. Rozumienie zaskarżonych zwrotów „uczucia religijne innych osób” oraz „znieważenie przedmiotu czci religijnej” może być ustalone przede wszystkim przez odwołanie się do znaczeń, jakie mają występujące w nich słowa w ogólnym języku polskim, ich desygnaty można też ustalić za pomocą przyjmowanych w naszej kulturze prawnej reguł wykładni. Dodatkowo wyrażenia „znieważenie” czy też „zniewaga”, a co za tym idzie także „obrazą”, są doprecyzowane nie tylko w orzecznictwie i w doktrynie prawa karnego, ale również przez kontekst normatywny ich użycia w art. 196 k.k. W razie rozbieżności istnieją też gwarancje proceduralne służące eliminowaniu niejednorodności stosowania prawa, jak kontrola instancyjna czy podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne przez Sąd Najwyższy.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny, z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Skarżąca zarzuca ponadto, że art. 196 k.k. w zaskarżonym zakresie stawia w pozycji uprzywilejowanej wolność religii wobec wolności sumienia, udzielając dodatkowej ochrony uczuciom religijnym osób wierzących, a nie udzielając tego rodzaju ochrony osobom, które nie wyznają żadnej religii. Dla skarżącej niezrozumiałe jest, dlaczego na gruncie zaskarżonego przepisu wolność sumienia i powiązana z nią wolność słowa pozbawiona jest szczególnej ochrony, jaka przysługuje wolności religii.

5.2. Zgodnie z art. 53 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym podstawowy wzorzec kontroli: „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii”.

W orzecznictwie TK uznaje się, że w art. 53 ust. 1 Konstytucji jest „mowa o zapewnieniu każdemu (przez władze publiczne) wolności religii (i wolności sumienia)” (wyrok z 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07). Sferę wolności religijnej dookreśla art. 53 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego „Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują”. W orzecznictwie TK przyjmuje się ponadto, że „ze sformułowania art. 53 ust. 2 Konstytucji nie można wyciągać wniosków o wykluczeniu możliwości korzystania z wolności religii w jeszcze inny sposób” (wyrok TK z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118).

Ustrojodawca nie dookreślił jednak w analogiczny sposób wolności sumienia, o której mowa w art. 53 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie przyjmuje się, że wolność sumienia „oznacza autonomię jednostki w sferze poglądów filozoficznych, aksjologicznych, moralnych, a także politycznych i religijnych umożliwiających jej określenie własnej tożsamości intelektualnej” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 271). Innymi słowy, wolność sumienia oznacza możliwość przyjmowania dowolnego światopoglądu, w tym religijnego, a co za tym idzie, także określonego systemu wartości (zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 3). Wolność religii jest zatem co do zasady postrzegana jako jeden z przejawów wolności sumienia. Wolność sumienia nie jest w tym rozumieniu pojęciem przeciwstawnym, ale zdecydowanie szerszym, obejmującym oprócz wolności religii także swobodę przyjęcia każdego innego światopoglądu. W doktrynie prezentowane jest także stanowisko ograniczające wolność sumienia do możliwości przyjęcia innego światopoglądu niż religijny (W. Skrzydło, *Komentarz do art. 53 Konstytucji RP*, Lex).

Skarżąca, formułując zarzut naruszenia przez art. 196 k.k., w zakwestionowanym zakresie, art. 53 ust. 1 Konstytucji, przeciwstawia wolność sumienia, rozumianą jako swobodę wyboru światopoglądu niereligijnego, wolności religii. Twierdzi bowiem, że art. 196 k.k. uprzywilejowuje wolność religii, nie chroniąc w ogóle osób wyznających światopogląd niereligijny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tak postawionego zarzutu nie sposób rozpoznać. Skarżąca ma oczywiście rację, że kwestionowany art. 196 k.k. chroni wolność religii, a nie chroni wolności światopoglądu niereligijnego. Dzieje się tak jednak nie dlatego, że uprzywilejowuje wolność religii, ale dlatego, że przedmiotem ochrony z art. 196 k.k. są wyłącznie uczucia religijne. Jak wskazano wyżej, strona przedmiotowa przestępstwa z art. 196 k.k. sprowadza się właśnie do obrazy uczuć religijnych przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej lub miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych. Z natury rzeczy obraza uczuć religijnych dotyczy tylko osób, które wyznają określoną religię. Trudno bowiem mówić o uczuciach religijnych osób niewierzących, których obrazę może wywołać znieważenie przedmiotu czy też miejsca kultu. Co więcej, czyn zabroniony z art. 196 k.k. ma charakter powszechny, może go zatem popełnić każdy, a więc wyznawca danej religii, innego wyznania, czy też osoba, która nie podziela żadnych przekonań religijnych. Nie jest zatem możliwa ocena konstytucyjności kwestionowanego przepisu z perspektywy zarzucanego naruszenia wolności sumienia w aspekcie wolności światopoglądu bezwyznaniowego. Dzieje się tak dlatego, że przedmiot ochrony z art. 196 k.k. dotyczy wyłącznie uczuć religijnych osób wierzących. Nie oznacza to oczywiście, że wolność sumienia, w rozumieniu przyjętym przez skarżącą, nie jest w ogóle chroniona. Kodeks karny penalizuje bowiem chociażby ograniczenie człowieka w przysługujących mu prawach ze względu na bezwyznaniowość – tzw. zakaz dyskryminacji (art. 194 k.k.), nawoływanie do nienawiści ze względu na bezwyznaniowość – tzw. mowa nienawiści (art. 256 k.k.) oraz publiczne znieważenie grupy ludności albo pojedynczej osoby z powodu jej bezwyznaniowości (art. 257 k.k.).

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wskazany przez skarżącą art. 53 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli i pozostaje takim także powołany w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził tym samym, że art. 196 k.k., w zakwestionowanym zakresie, nie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Skarżąca zarzuca także, że art. 196 k.k., w zakwestionowanym zakresie, ogranicza konstytucyjną wolność wyrażania poglądów w sposób wykraczający poza dopuszczalne ramy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności wprowadza nieproporcjonalne do zamierzonego celu restrykcje. Zdaniem skarżącej, kwestionowany przepis narusza istotę wolności wyrażania poglądów, gdyż nie można swobodnie uzewnętrznić poglądów raniących uczucia religijne innych osób bez narażenia się na odpowiedzialność karną.

6.2. Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. W art. 54 ust. 1 Konstytucji unormowane zostały trzy odrębne, aczkolwiek wzajemnie powiązane, wolności jednostki, tj. wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji. W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma wolność wyrażania swoich poglądów, stosunkowo szeroko ujmowana w orzecznictwie TK.

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że użyte w treści art. 54 ust. 1 Konstytucji określenie „pogląd” powinno być interpretowane jak najszerszej, nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, ale również prezentowanie opinii, przypuszczeń, prognoz, ferowanie ocen w sprawach kontrowersyjnych, a także informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemyanych (zob. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia TK). Forma wyrażania poglądów jest praktycznie dowolna, a więc może to być wypowiedź ustna lub pisemna albo za pomocą obrazu, dźwięku, jak również otwarcie manifestowanej postawy (zob. wyrok z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57).

Wolność wyrażania swoich poglądów, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji, nie jest jednak równoznaczna z szeroko rozumianą wolnością wszelkiej ekspresji, nie obejmuje bowiem wolności twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolności nauczania, a także wolności korzystania z dóbr kultury, które są ujęte w odrębnym, poświęconym im art. 73 Konstytucji (zob. wyrok TK z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11). Nie ulega wątpliwości, że art. 54 ust. 1 Konstytucji chroni wszelkie zgodne z prawem formy ekspresji, które umożliwiają jednostce uzewnętrznianie i eksponowanie własnego poglądu. Wolność wyrażania swoich poglądów – wolność słowa z natury rzeczy nie ogranicza się jednak do prezentowania wyłącznie stanowiska postrzeganego jako przychylnie, nieszkodliwe czy też obojętne (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06: „Miernikiem wolności wypowiedzi w państwie demokratycznym jest jednak nie tyle istnienie samych ograniczeń, bo jest ono oczywiste, ile ich intensywność, sposób wytyczenia przez system prawny granic wolności wypowiedzi”.

Zagwarantowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność wyrażania swoich poglądów nie ma bowiem charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem zasady proporcjonalności (zob. np. wyrok TK o sygn. P 12/09). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „Ograniczenia 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”. Oceniając konstytucyjność regulacji ustanawiającej ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa, w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy spełnia ona kryteria formalne – tj. przesłankę ustawowej formy ograniczenia, a w razie pozytywnej odpowiedzi, przeprowadzić tzw. test proporcjonalności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, ocena zarzutu braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy zastosowane środki są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane (niezbędność); 2) czy są przydatne – prowadzą i służą do zamierzonych celów; 3) czy skutki ograniczeń pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych na obywateli ciężarów (proporcjonalność *sensu stricto*) (zob. wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30). Test, niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* składa się na treść „konieczności”, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.3. Przechodząc do oceny konstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ulega wątpliwości, iż penalizacja obrazy uczuć religijnych, o której mowa w zaskarżonym art. 196 k.k., stanowi ograniczenie konstytucyjnej wolności wyrażania swoich poglądów – art. 54 ust. 1 Konstytucji.

6.3.1. Nie sposób jednak uznać, że mamy do czynienia, jak twierdzi skarżąca, z naruszeniem istoty wolności wyrażania poglądów. Przypomnijmy, że kwestionowany art. 196 k.k. penalizuje tylko i wyłącznie obrazę uczuć religijnych przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej (oraz miejsca kultu). Co więcej, przestępstwo z art. 196 k.k. można popełnić jedynie z winy umyślnej w obu jej postaciach. Oznacza to, że o obrazie uczuć religijnych z art. 196 k.k. można mówić dopiero wtedy, gdy sprawca podlega odpowiedzialności karnej i wyrażając swoje poglądy publicznie, w sposób obiektywnie pogardliwy, wyszydzający, poniżający lub obelżywy bezpośrednio chce lub godzi się na znieważenie przedmiotu czci religijnej, a co za tym idzie na obrazę uczuć religijnych innych osób. Poza zakresem penalizacji z art. 196 k.k. pozostaje zatem publiczne wyrażanie swoich negatywnych czy też krytycznych poglądów dotyczących przedmiotu czci religijnej, o ile nie przybierze formy ani nie będzie zawierało treści obiektywnie znieważających. W doktrynie przyjmuje się, że nie będzie obrazą uczuć religijnych publiczna krytyka określonej wspólnoty religijnej, jej funkcjonowania, głoszonych przez nią poglądów, łącznie z kwestionowaniem istnienia podmiotu ich kultu, o ile krytyka ta będzie pozbawiona charakteru znieważającego (S. Hypś, *op.cit.*, s. 977). Wolność wyrażania swoich poglądów, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji, korzysta z pełnej swobody w odniesieniu do zachowań, które nie wypełniają znamion przestępstwa obrazy uczuć religijnych z art. 196 k.k., tj. gdy mamy nawet do czynienia z krytyką czy też negatywną opinią, nieprzybierającą jednak formy zniewagi, a także gdy sprawcy nie można przypisać winy umyślnej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, o ile kwestionowany w niniejszej sprawie przepis stanowi ingerencję w konstytucyjną wolność wyrażania poglądów – art. 54 ust. 1 Konstytucji, o tyle nie sposób uznać, że narusza istotę tej wolności. Trudno bowiem uznać, że immanentny rdzeń swobody wypowiedzi sprowadza się do wyrażania poglądów znieważających czy obrażających uczucia innych osób, a więc okazywaniu pogardy za pomocą obraźliwych lub poniżających sformułowań (ewentualnie gestów), które nie podlegają kwalifikacji w kategoriach prawdy i fałszu (zob. wyrok TK o sygn. P 3/06).

6.3.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie wolności wyrażania poglądów znieważających lub obrażających, o którym mowa w art. 196 k.k., jednoznacznie spełnia wymóg ustawowej regulacji i jest ponadto konieczne w demokratycznym państwie przede wszystkim dla ochrony praw i wolności innych osób, ale także porządku publicznego, a więc wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazano wyżej, przedmiotem ochrony, do którego odnosi się art. 196 k.k., jest prawo do ochrony uczuć religijnych wynikające z konstytucyjnej wolności religii. W orzecznictwie TK przyjęto, że uczucia religijne ze względu na swój charakter i bezpośrednie powiązanie z wolnością religii podlegają szczególnej ochronie (zob. orzeczenie TK o sygn. K 17/93). Prawo do ochrony uczuć religijnych, do którego odnosi się kwestionowany przepis, dotyczy zarówno wolności od zachowań znieważających przedmiot czci religijnej, jak i swobodnego uzewnętrzniania wyznawanej przez jednostkę religii. Nie ulega też wątpliwości, że ochrona uczuć religijnych, a więc ludzkich emocji związanych z wyznawaną przez jednostkę wiarą, jest także powiązana z ochroną przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela – art. 30 Konstytucji. Poszanowanie wolności religii jest bowiem ściśle związane z ochroną godności człowieka (zob. wyrok TK o sygn. K 52/13).

Trybunał Konstytucyjny doszedł zatem do wniosku, że w świetle art. 196 k.k. przedmiotem ochrony są uczucia religijne innych osób bezpośrednio powiązane z wolnością religii i godnością człowieka. Penalizacja obrazy uczuć religijnych przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej ma zatem przeciwdziałać takiemu rodzajowi „krytyki”, który polega na zastępowaniu, z powołaniem się na wolność słowa, argumentów merytorycznych – zniewagami, które nie mogą być standardem akceptowanym w demokratycznym państwie (zob. wyrok TK o sygn. P 3/06). Znieważenie przedmiotu czci religijnej zmierza bowiem do umyślnej obrazy uczuć religijnych innych osób, a więc także, jak inne postacie znieważenia, wyrządzenia krzywdy w zakresie ich godności osobistej. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko, że w państwie demokratycznym, będącym dobrem wspólnym wszystkich obywateli, debata publiczna, w której każdemu zapewnia się wolność wyrażenia swoich poglądów także w sferze religijnej, powinna toczyć się w sposób cywilizowany i kulturalny, bez jakiegokolwiek szkody dla praw i wolności człowieka i obywatela (zob. wyrok TK o sygn. P 12/09). Oczywista jest też odpowiedź na retoryczne pytanie, czy prawo powinno przeciwdziałać upowszechnianiu się w języku publicznej debaty zwrotów obraźliwych, agresywnych, poniżających, naruszających godność człowieka, zastępujących autentyczną wymianę poglądów zniewagami (zob. wyrok TK o sygn. P 3/06).

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny nie może się zgodzić z zarzutem skarżącej, że penalizacja obrazy uczuć religijnych, o której mowa w art. 196 k.k., nie jest w ogóle konieczna, ponieważ: po pierwsze, w większości ustawodawstw demokratycznych krajów nie ma odpowiednika tego rodzaju przestępstwa i po drugie, ochronę w tym zakresie może z powodzeniem zagwarantować penalizacja tzw. mowy nienawiści, a więc

publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość – art. 256 k.k.

Chybiony jest w szczególności zarzut odwołujący się do tożsamości przedmiotu ochrony na gruncie kwestionowanego art. 196 i art. 256 k.k. Art. 256 k.k., penalizując m.in. tzw. mowę nienawiści, służy ochronie przyrodzonej godności człowieka oraz wynikających z niej praw i wolności, stanowiąc jednocześnie realizację obowiązku państwa polskiego, wynikającego z art. 20 ust. 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), zgodnie z którym „Popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, powinno być ustawowo zakazane” (zob. wyrok TK o sygn. SK 65/12). W doktrynie uznaje się, że przedmiot ochrony z art. 256 k.k. obejmuje „prawidłowe funkcjonowanie państwa w sposób demokratyczny, w ramach tegoż ustroju i zapewniający obywatelom tego państwa i innym osobom zamieszkałym na jego terytorium ochronę ich praw” (Z. Cwiakalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, tom II, red. A. Zoll, Warszawa 2012, s. 1379). Nie ulega zatem wątpliwości, że art. 256 k.k. ma odmienny przedmiot ochrony, który w ograniczonym zakresie może krzyżować się z zakresem prawa do ochrony uczuć religijnych na gruncie art. 196 k.k.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego o braku konieczności penalizacji obrazy uczuć religijnych nie może też świadczyć to, że w innych krajach europejskich ustawodawstwo odmiennie reguluje tego rodzaju typ czynu zabronionego. W doktrynie wskazuje się na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), że w państwach europejskich nie ma jednakowego podejścia do ochrony praw osób narażonych na ataki z powodu ich przekonań religijnych, co pozwala na szerszą swobodę regulacji wolności wypowiedzi w obronie przed zamachami na przekonania w sferze moralności i religii (zob. J. Sobczak, [w:] *Kodeks karny, Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2015, s. 1226). Nie należy bowiem tracić z pola widzenia, że w orzecznictwie ETPC przyjmuje się, iż szeroko rozumiana wolność wyrażania opinii, stanowiąca jedną z zasadniczych podstaw demokratycznego społeczeństwa, o której mowa w art. 10 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 europejska), może podlegać ograniczeniom, ponieważ korzystanie ze swobody wypowiedzi pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność, które są uzależnione od okoliczności i sposobu wypowiedzi (zob. przede wszystkim orzeczenie z 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii oraz wyrok z 10 lipca 2003 r. w sprawie Murphy przeciwko Irlandii). Państwa muszą stworzyć także warunki zapewnienia spokojnego korzystania z prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania, o których mowa w art. 9 konwencji europejskiej, odpowiadają bowiem za sposób, w jaki publicznie ścierają się przekonania religijne i poglądy (zob. decyzja Komisji z 18 kwietnia 1997 r. w sprawie Dubowska i Skup przeciwko Polsce). W wyroku z 20 września 1994 r. w sprawie Otto-Preminger-Institut przeciwko Austrii ETPC stwierdził, że państwo może uznać za konieczne podjęcie środków represjonujących niektóre formy zachowania, łącznie z przekazywaniem informacji i idei, gdyż w sferze opinii i przekonań religijnych należy unikać, w miarę możliwości, wyrażań, które niepotrzebnie obrażają innych, naruszają ich prawa. W powyższym wyroku ETPC zauważył, że w niektórych społeczeństwach demokratycznych konieczne jest karanie lub nawet zapobieganie niestosownym atakom na przedmioty czci religijnej, zawsze jednak z zastrzeżeniem, iż zastosowane środki będą proporcjonalne do uprawnionego celu. ETPC podkreślił, że nie da się odnaleźć jednolitego poglądu na społeczne znaczenie religii, gdyż nawet w tym samym kraju mogą występować różne podejścia do tego problemu. Nie da się zatem stworzyć jednej, uniwersalnej i satysfakcjonującej definicji, która określałaby, co stanowi dopuszczalną ingerencję w wolności słowa, gdy wypowiedzi są skierowane przeciwko poglądom religijnym, podzielanym przez inne osoby. Stąd też w takich sprawach kompetentne są przede wszystkim władze krajowe, dysponujące marginesem swobody oceny, przy zachowaniu kontroli ETPC z punktu widzenia standardów konwencyjnych. ETPC podtrzymał i rozwinął powyższe stanowisko, stwierdzając, że wypowiedzi będące sianiem nienawiści, mogące obrażać jednostki lub grupy, propagujące nietolerancję religijną nie korzystają z ochrony art. 10 konwencji europejskiej (zob. wyrok z 4 grudnia 2003 r. w sprawie Müslüm Gündüz przeciwko Turcji). Korzystanie ze swobody wypowiedzi wiąże się z obowiązkami. W odniesieniu do opinii i przekonań religijnych można do nich zaliczyć obowiązek unikania w miarę możliwości wypowiedzi niepotrzebnie obrażających innych i ich prawa, w tym wypowiedzi, które w odniesieniu do przedmiotów kultu byłyby bezzasadnie obraźliwe oraz bluźniercze (zob. wyroki z: 31 października 2006 r. w sprawie Klein przeciwko Słowacji i 29 kwietnia 2008 r. w sprawie Kutlular przeciwko Turcji). Wypowiedzi takie nie wzbogacają bowiem debaty publicznej. Nie prowadzą też do rozwoju tolerancji czy też poszanowania godności ludzkiej, będących podstawą społeczeństwa demokratycznego i pluralistycznego (zob. ETPC w sprawie Müslüm Gündüz przeciwko Turcji). Państwo może więc uznać za konieczne podjęcie środków represjonujących niektóre formy korzystania ze swobody wypowiedzi. Jest to usprawiedliwione zwłaszcza w razie umyślnego pogwałcenia ducha tolerancji, gdy np. przedmiot czci religijnej został celowo i w złym zamiarze przedstawiony

w sposób prowokacyjny (zob. ETPC w sprawie Otto-Preminger-Institut przeciwko Austrii). Podjęte środki muszą być jednak zawsze proporcjonalne do celu.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że penalizacja obrazy uczuć religijnych przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej jest koniecznym z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeniem konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów – art. 54 ust. 1 Konstytucji, a więc zastosowane środki są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane. W państwie demokratycznym niezbędne jest ograniczenie wolności wypowiedzi znieważających lub obrażających uczucia religijne innych osób. Oceny wymaga natomiast sposób wytyczenia granic wolności wyrażania swoich poglądów oraz intensywność samych ograniczeń.

6.3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istota problemu tkwi w ustaleniu, czy instrumenty prawnej ochrony należy uznać za adekwatne (z punktu widzenia zakładanego celu i chronionych wartości) i zarazem proporcjonalne do nałożonych na obywateli ciężarów (przydatność i proporcjonalność *sensu stricto* w rozumieniu art. 31 ust 3 Konstytucji).

Skarżąca formułuje bowiem także zarzut alternatywny kwestionując, oprócz konieczności *sensu stricto* ograniczeń konstytucyjnej wolności wyrażania swoich poglądów, także nieproporcjonalność środków i sankcji z art. 196 k.k.

Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za konieczne przypomnieć, że popełnienie przestępstwa obrazy uczuć religijnych z art. 196 k.k. jest zagrożone sankcją alternatywną w postaci kary grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ponadto, przestępstwo obrazy uczuć religijnych z art. 196 k.k. jest przestępstwem publicznoskargowym ściganym z urzędu.

6.3.3.1. Skarżąca uważa, że tryb ścigania przestępstwa z art. 196 k.k. jest nieadekwatny w stosunku do przedmiotu ochrony – uczuć religijnych innych osób, który z natury rzeczy dotyczy wyłącznie indywidualnego interesu, a nie ochrony porządku publicznego. Uzasadnienie powyższego zarzutu odnosi się jednak w przeważającej mierze do innego konstytucyjnego wzorca kontroli, a mianowicie art. 25 ust. 2 Konstytucji, w zakresie którego zaistniała konieczność umorzenia niniejszego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za niezbędne podkreślić, że regułą na gruncie postępowania karnego jest ściganie przestępstw w trybie publicznoskargowym z urzędu, co znajduje swój wyraz także w zasadzie legalizmu (zob. art. 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Oprócz ścigania z oskarżenia publicznego inicjowanie postępowania karnego może nastąpić także z oskarżenia prywatnego (zob. art. 59-61 k.p.k.). Zakres czynów zabronionych ściganych z oskarżenia prywatnego określają jednak przepisy materialnoprawne, i tak w kodeksie karnym są to: umyślne i nieumyślne lekkie uszkodzenie ciała (art. 157 k.k.), zniesławienie (art. 214 k.k.), zniewaga (art. 216 k.k.) oraz naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.). W doktrynie uznaje się, że „Oskarżyciel prywatny dochodzi w procesie swego indywidualnego interesu, który w zakresie odpowiadającym dążeniu do sprawiedliwego ukarania sprawcy przestępstwa odpowiada w pełni interesowi Państwa i dlatego Państwo w tym zakresie powierza wykonywanie swej funkcji ścigania samemu pokrzywdzonemu” (M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 38). Tryb prywatnoskargowy pozostawia zatem inicjatywie pokrzywdzonego ściganie takich przestępstw, które naruszają bezpośrednio tylko interes indywidualny, zaś interes zbiorowy tylko pośrednio i pod warunkiem, że dotknięty jest interes indywidualny (zob. J. Grajewski, S. Steinborn, [w:] *Kodeks postępowania karnego*, red. L. Paprzycki, t. 1, Warszawa 2013, s. 258).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że były podejmowane próby zmiany trybu ścigania obrazy uczuć religijnych z art. 196 k.k. na prywatnoskargowy (zob. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, druk Sejmu nr 2357/VII kadencji, odrzucony w pierwszym czytaniu). W doktrynie postuluje się natomiast zmianę trybu ścigania z art. 196 k.k. na ściganie na wniosek (M. Budyn-Kulik, *op.cit.*, s. 19), za czym przemawiać ma sama konstrukcja tego czynu zabronionego, wymagająca, aby konkretne osoby poczuły się obrażone w zakresie swoich uczuć religijnych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie jest nieodzowne w demokratycznym państwie prawnym, aby ściganie obrazy uczuć religijnych z art. 196 k.k. odbywało się w trybie publicznoskargowym. Podobny zarzut można jednak postawić także innym przepisom kodeksu karnego, gdzie ustawodawca zdecydował, że porządek publiczny pełni jednakże pierwszorzędną rolę przed niewątpliwie naruszonym interesem indywidualnym. Przykładem może być zbliżone co do przedmiotu ochrony przestępstwo publicznego znieważenia osoby lub grupy ludności z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości (art. 257 k.k.) czy też przestępstwo nawoływania do nienawiści (art. 256 k.k.). Trybunał Konstytucyjny dostrzega też wskazane przez doktrynę mankamenty konstrukcyjne, które przemawiają za prawdopodobnie właściwym ściganie z art. 196 k.k. w trybie wnioskowym. Wszystko to jednak nie przesądza jeszcze o nieproporcjonalności wybranego przez ustawodawcę środka ograniczenia wolności wyrażania swoich poglądów – art. 54 ust. 1

Konstytucji. To, czy dany czyn zabroniony jest ścigany z oskarżenia publicznego przez organ działający z urzędu, z oskarżenia publicznego ale na wniosek, czy też z oskarżenia prywatnego, nie ma i nie powinno mieć wpływu na zakres jego penalizacji, a co za tym idzie, na ograniczenie wolności i praw sprawcy. W przeciwnym wypadku należałoby uznać, że mamy do czynienia z różnymi z punktu widzenia dolegliwości dla sprawcy przestępstwa trybami ścigania. Nie liczyłaby się zatem sama kryminalizacja czynu i zagrożenie określonymi sankcjami karnymi, ale tryb jego ścigania – publicznoskargowy czy też prywatnoskargowy. Trybunał Konstytucyjny uznaje tym samym, że zastosowane środki ograniczenia w art. 196 k.k. konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów nie można uznać za nieproporcjonalne, tj. nieprzydatne i nieprowadzące do zamierzonego celu – art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.3.3.2. Skarżąca zarzuca także, że art. 196 k.k., w zakwestionowanym zakresie, „ogranicza wolność wypowiedzi ponad miarę konieczną w demokratycznym państwie prawnym, wprowadzając restrykcje w sposób nieproporcjonalny do zamierzonego celu”. Popętnienie przestępstwa obrazy uczuć religijnych jest bowiem zagrożone karą pozbawienia wolności do 2 lat.

Z uwagi na sposób sformułowania przez skarżącą zarzutu wobec art. 196 k.k., Trybunał Konstytucyjny zmuszony jest przypomnieć, że kwestionowany przepis stanowił bezpośrednią podstawę prawną ostatecznych orzeczeń wydanych w jej sprawie wyłącznie w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny. Skarżąca została bowiem ukarana wyłącznie grzywną. W niniejszej sprawie poza zakresem rozpoznania pozostaje zatem ocena, czy możliwość wymierzenia za obrazę uczuć religijnych innych osób kary ograniczenia albo pozbawienia wolności do lat 2 ma charakter nieproporcjonalnych restrykcji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że zagrożenie grzywną jest w przypadku obrazy uczuć religijnych z art. 196 k.k. karą adekwatną i z całą pewnością nienadmiernie dolegliwą, a więc proporcjonalnym ciężarem nałożonym w tym wypadku na obywateli.

Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że art. 196 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej, podlegającą karze grzywny, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na marginesie rozpoznania niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym, należącym do kultury europejskiej, której wyznacznikiem są m.in. takie wartości jak tolerancja i pluralizm światopoglądowy, ochrona uczuć religijnych innych osób przed ich obrazą znieważającym, publicznym i umyślnym zachowaniem wobec przedmiotu czci religijnej nie musi prowadzić do zagrożenia karą pozbawienia wolności, w szczególności w wymiarze do lat 2. Samo zagrożenie karą pozbawienia wolności w tym wymiarze, niezależnie od praktyki orzeczniczej, może być też postrzegane jako środek zbyt dolegliwy. Wybór określonego instrumentu prawnego musi bowiem być dokonywany nie tylko z punktu widzenia celu, który powinien należeć do kręgu wartości uzasadniających ograniczenia praw i wolności, ale także z punktu widzenia konieczności w państwie demokratycznym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

143

WYROK

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

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
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 października 2015 r., wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie zgodności:

1) art. 39 zdanie pierwsze ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, ze zm.), w części określonej słowami „z zastrzeżeniem art. 30”, w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego, pomimo że zwłoka w udzieleniu tego świadczenia nie spowodowałaby niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 18 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)

– a w przypadku nieuwzględnienia wniosku w ww. zakresie, o zbadanie zgodności art. 30 w związku z art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnych z jego sumieniem świadczeń zdrowotnych, niebędących świadczeniami leczniczymi (służącymi zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia), z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 18 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,

2) art. 39 zdanie pierwsze ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, w części określonej słowami „z tym że ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”, przez to, że nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem ciężar zagwarantowania uzyskania tych świadczeń u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym, co czyni iluzorycznym prawo do wolności sumienia, z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 39 zdanie drugie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1633.

korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z sumieniem do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego, z art. 53 ust. 7 oraz z art. 2, art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

4) art. 39 zdanie pierwsze ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej, z art. 53 ust. 7 oraz z art. 2, art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2015 r. poz. 464) w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 39 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 39 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza, wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego:

- a) jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- b) nie jest niezgodny z art. 53 ust. 7 Konstytucji.

4. Art. 39 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej:

- a) jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- b) nie jest niezgodny z art. 53 ust. 7 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) 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. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej (dalej: NRL, wnioskodawca) o stwierdzenie niezgodności z przepisami Konstytucji art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, ze zm.; dalej: ustawa o zawodzie lekarza lub u.z.l.) w zakresie czterech, wynikających z tego przepisu norm postępowania.

Pierwszy zarzut został przez NRL sformułowany alternatywnie. Wniosła ona najpierw o stwierdzenie niezgodności zdania pierwszego zaskarżonego artykułu, w części określonej słowami „z zastrzeżeniem art. 30”, z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 18 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; dalej: MPPOiP) w zakresie, w jakim nakłada na lekarza

obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego, pomimo że zwłoka w udzieleniu tego świadczenia nie spowodowałaby niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia. W razie nieuwzględnienia przez Trybunał tak sformułowanego zarzutu, NRL wniosła o uznanie, że art. 30 w związku z art. 39 u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnych z jego sumieniem świadczeń zdrowotnych, niebędących świadczeniami leczniczymi (służącymi zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia), jest niezgodny z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 18 ust. 1 i 2 MPPOiP.

Drugi zarzut dotyczy art. 39 zdanie pierwsze u.z.l., w części określonej słowami „z tym że ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”. Zdaniem wnioskodawcy, przepis w tym zakresie jest niezgodny z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez to, że nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem ciężar zagwarantowania uzyskania tych świadczeń u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym, co czyni iluzorycznym prawo do wolności sumienia.

NRL wniosła również o uznanie, że art. 39 zdanie drugie u.z.l. w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z sumieniem do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego, jest niezgodny z art. 53 ust. 7 oraz z art. 2 i art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ostatni zarzut dotyczy art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej. NRL wniosła o uznanie, że w tym zakresie przepis jest niezgodny z art. 53 ust. 7 oraz z art. 2 i art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. NRL wskazała i uzasadniła, że jako mająca osobowość prawną jednostka organizacyjna samorządu zawodowego lekarzy, posiada legitymację do składania wniosków przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podkreśliła, że zakres zagadnień objętych wnioskiem dotyczy również jej zakresu działania.

1.2. Wnioskodawca wskazał, że z łącznego odczytania art. 39 i art. 30 u.z.l. wynika norma prawna, zgodnie z którą na lekarzu ciąży bezwzględny obowiązek wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem w każdym przypadku niecierpiącym zwłoki, a więc także w zakresie wykraczającym poza konieczność udzielania pomocy w sytuacji zagrożenia życia lub niebezpieczeństwa ciężkiego uszkodzenia ciała czy ciężkiego rozstroju zdrowia. W wypadku nieudzielenia w takiej sytuacji pomocy medycznej pacjentowi, lekarz może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną, cywilną lub pracowniczą, a nawet karną za przestępstwo popełnione nieumyślnie. W ustawie nie przewidziano przy tym wyraźnie żadnej okoliczności, która wyłączałaby wykonanie tego obowiązku.

NRL podkreśliła, że określone w zaskarżonej normie „inne przypadki niecierpiące zwłoki” nie powinny mieć „pierwszeństwa” przed prawem lekarza do korzystania z wolności sumienia. Przemawiać ma za tym zwłaszcza fakt, że termin ten dotyczy zarówno świadczeń leczniczych, jak i nieleczniczych. W wypadku tych ostatnich świadczeń, jako że nie służą one zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia pacjenta, lekarz powinien bezwzględnie zachować prawo do odmowy ich wykonania, w tych sytuacjach gdy nie stwarza to zagrożenia życia pacjenta ani nie powoduje ciężkiego uszkodzenia jego ciała, czy ciężkiego rozstroju zdrowia. Wnioskodawca odwołał się też do art. 4 Kodeksu Etyki Lekarskiej przyjętego podczas Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Izb Lekarskich w 1991 r. (dwukrotnie znowelizowanego: w 1993 r. oraz w 2003 r.; dalej: Kodeks Etyki Lekarskiej lub KEL), zgodnie z którym lekarz, dla wypełnienia swoich zadań, musi mieć wolność postępowania zgodnego ze swoim sumieniem oraz swobodę działań zawodowych, zgodnych ze współczesną wiedzą medyczną.

1.3. Wnioskodawca podkreślił także, że nałożony na lekarza korzystającego z klauzuli sumienia obowiązek wskazania realnej możliwości uzyskania świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym jest w istocie prawnym obowiązkiem pomocnictwa w zakresie wykonania świadczenia uznanego przez tego lekarza za niegodziwe. Przepis ten zmusza bowiem lekarza do czynnej, konkretnej i realnej pomocy w uzyskaniu świadczenia niezgodnego z jego sumieniem. W świetle literalnego brzmienia przepisu lekarz nie może się zwolnić z tego obowiązku, kierując pacjenta do Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej też: NFZ). NRL stwierdziła również, że nałożony na lekarza obowiązek wskazania realnych możliwości wykonania świadczenia zdrowotnego u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym jest niemożliwy do realizacji w praktyce. Lekarz odmawiający udzielenia świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem nie zna bowiem światopoglądu innych lekarzy, do których miałby kierować pacjenta. Z tego względu kwestionowany przepis narusza także wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

1.4. Wnioskodawca podniósł również niekonstytucyjność obowiązku powiadomienia przez lekarza jego przełożonego o zamiarze skorzystania z klauzuli sumienia, gdyż pozostaje to w sprzeczności z bezwzględnym zakazem nakładania przez organy władzy publicznej na obywatela obowiązku ujawnienia swojego światopoglądu (art. 53 ust. 7 Konstytucji). Ponadto istnienie zaskarżonej regulacji może powodować w praktyce, że przełożony, którego lekarz informuje o zamiarze skorzystania z klauzuli sumienia, będzie go szykanował. Skutkiem zakwestionowanej regulacji może być więc w praktyce tzw. efekt mrożący, polegający na zniechęceniu lekarza do korzystania z przysługującego mu prawa do wolności sumienia. Zdaniem wnioskodawcy, ustawowy obowiązek pisemnego „samooskarżenia się” przez lekarza budzi też wątpliwości z punktu widzenia obowiązującego w stosunkach pracy zakazu dyskryminacji z powodów religijnych lub wyznaniowych.

1.5. Podobne zarzuty wnioskodawca zgłosił względem obowiązku odnotowania i uzasadnienia w dokumentacji medycznej faktu powstrzymania się lekarza od wykonania świadczenia niezgodnego z jego sumieniem. Także ten obowiązek pozostaje bowiem w sprzeczności z bezwzględnym zakazem nakładania przez organy władzy publicznej na obywatela obowiązku ujawnienia swojego światopoglądu oraz może wywoływać wyżej wskazywany „efekt mrożący” lub dyskryminację lekarza przez jego przełożonego. Ponadto nałożenie na lekarza obowiązku uzasadnienia korzystania z wolności sumienia oznacza, niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, nakazanie jednostce ujawnienia faktów czy przeżyć należących do sfery jej wewnętrznej wolności sumienia.

2. Marszałek Sejmu, pismem z 5 lutego 2015 r., wniósł o uznanie, że:

1) art. 39 zdanie pierwsze u.z.l., w części obejmującej wyrażenie „z zastrzeżeniem art. 30”, w zakresie, w jakim lekarz nie może powstrzymać się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem podczas realizacji obowiązku pomocy lekarskiej „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, art. 53 ust. 1, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z art. 18 ust. 1 MPPOiP oraz nie jest niezgodny z art. 18 ust. 2 MPPOiP,

2) art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do wskazania pacjentowi realnej możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym, jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej, oraz art. 39 zdanie drugie u.z.l. są zgodne z art. 53 ust. 7 i art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, nietrafny jest pogląd wnioskodawcy o możliwości wyróżnienia w treści ustawy o zawodzie lekarza świadczeń o charakterze leczniczym i nieleczniczym. Literalna treść art. 39 u.z.l. odsyła bowiem jedynie do pojęcia świadczenia zdrowotnego, które zdefiniowane jest w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej lub u.d.l.) oraz – na potrzeby określenia świadczeń finansowanych ze środków publicznych w ramach kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia – w art. 5 pkt 40 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej). To znaczy, że w wypadku obydwu typów świadczeń – w sytuacjach określonych w art. 39 w związku z art. 30 u.z.l. – lekarz nie ma możliwości powstrzymania się od ich wykonania ze względu na ich sprzeczność z jego sumieniem. W konsekwencji Marszałek Sejmu wniósł o doprecyzowanie przez Trybunał w punkcie 1 wniosku zakresu zaskarżenia w ten sposób, aby dotyczył on jedynie tej części art. 39 u.z.l., w jakim odsyła on do art. 30 u.z.l. i stanowi, że lekarz nie może powstrzymać się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem podczas realizacji obowiązku pomocy lekarskiej „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”.

Marszałek Sejmu wniósł też o umorzenie postępowania w zakresie niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji ze względu na nieuzasadnienie tego zarzutu przez wnioskodawcę. Podkreślił natomiast, że uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, w zakresie wywodzonych z niego zasad poprawnej legislacji i określoności prawa, jest możliwe w odniesieniu do zarzutów związanych z nieokreślonością zawartego w art. 39 u.z.l. odesłania do art. 30 u.z.l. oraz w odniesieniu do wynikającego z art. 39 u.z.l. obowiązku wskazania przez lekarza realnej możliwości uzyskania świadczenia

zdrowotnego u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym. Podkreślił również, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów naruszenia art. 30 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji, czego skutkiem powinno być umorzenie postępowania w tym zakresie.

Uczestnik postępowania zwrócił też uwagę, że art. 18 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 3 MPPOiP, ustanawia regulację zbieżną z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponieważ zaś wnioskodawca nie wskazał żadnych dodatkowych argumentów za niezgodnością kwestionowanej regulacji z wzorcem zawartym w MPPOiP, trzeba przyjąć, że skutki oceny zgodności dokonanej w perspektywie wzorca, którym jest art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczyć będą również wzorca zawartego w MPPOiP. Z kolei wzorzec wynikający z art. 18 ust. 2 MPPOiP, jako chroniący wewnętrzną sferę wolności posiadania lub przyjmowania przekonań, jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Marszałek Sejmu podkreślił również, że analiza zgodności art. 39 u.z.l. z art. 65 ust. 1 Konstytucji może odbywać się jedynie w perspektywie wolności wykonywania zawodu. Jeśli by bowiem uznać, że wnioskodawca powołuje się również na prawa jednostki do swobodnego wyboru wykonywanej pracy, wnioski w tym zakresie byłby niedopuszczalny, gdyż nie zostałyby spełniona przesłanka wynikająca z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. NRL występowałaby wówczas w obronie prawa do wykonywania zawodu osób, które nie należą do samorządu zawodowego lekarzy.

2.2. Wprowadzenie w ustawie o zawodzie lekarza warunków ograniczających skorzystanie przez lekarzy z klauzuli sumienia usprawiedliwione jest takimi wartościami konstytucyjnymi jak konieczność respektowania prawa jednostki do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) oraz jego prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji). Ograniczenie takie może być uznane za konieczne z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił też, że choć zawarte w art. 30 u.z.l. sformułowanie o „przypadkach niecierpiących zwłoki” można kwalifikować jako „pojęcie nieostre, niedookreślone”, to jednak sam ten fakt nie może prowadzić do uznania jego niekonstytucyjności. Ustawodawca posłużył się bowiem w tym wypadku takim właśnie pojęciem, aby to lekarz *a casu ad casum* mógł ocenić, czy w danej sytuacji doszło do aktualizacji przesłanki powołania się na klauzulę sumienia w świetle aktualnej wiedzy medycznej oraz doświadczenia zawodowego. Ustawodawca nie mógł użyć wyrażenia cechującego się wyższym poziomem określoności ze względu na „różnicowanie okoliczności faktycznych podlegających profesjonalnej ocenie lekarza”. Zaskarżona regulacja nie narusza także zasady wolności wykonywania zawodu, wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji, z tego względu, że wpisuje się w istotę zawodu lekarza, który jest każdorazowo zobowiązany do niesienia pomocy chorym we wszystkich wypadkach niecierpiących zwłoki.

2.3. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 39 u.z.l. nie czyni też z lekarza „gwaranta” realizacji świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem, a sam obowiązek informowania pacjenta o realnej możliwości uzyskania świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym „nie obciąża sumienia lekarza, ani go nie łamie”. Zakwestionowana część art. 39 u.z.l. wprowadza jedynie „dodatkowy obowiązek informacyjny lekarza”. Jednocześnie informacja taka jest „aksjologicznie neutralna”, a jej wykorzystanie – ambiwalentne dla sumienia lekarza. Zdaniem uczestnika postępowania lekarz nie ponosi przy tym żadnej odpowiedzialności za wykorzystanie przez pacjenta uzyskanej informacji.

W stanowisku złożonym do Trybunału przyjęto też, że lekarz, chcąc spełnić obowiązek określony w art. 39 u.z.l., powinien sprawdzić, gdzie pacjent będzie mógł uzyskać świadczenie, którego dotyczy odmowa. Sprawdzenie takie – zdaniem Marszałka Sejmu – nie polega na poznaniu światopoglądu innych lekarzy, lecz jest „kwestią natury technicznej”, którą można „rozwiązać na płaszczyźnie organizacyjnej”.

Uczestnik postępowania wyraził też pogląd, że każdy z lekarzy powinien móc „przygotować się na sytuacje, w których jego integralność moralna będzie zagrożona”, co oznacza na przykład wyszukanie podmiotów leczniczych, w których wykonuje się świadczenia budzące sprzeciw lekarza. Pozyskanie takiej informacji Marszałek Sejmu zrównał z możliwością „zdobywania i uaktualniania przez lekarza danych dotyczących listy leków refundowanych”. Uczestnik postępowania nie podzielił również poglądu o konieczności przeniesienia na inne podmioty obowiązku informacyjnego określonego w art. 39 u.z.l. oraz potrzebie stworzenia rejestru lekarzy wykonujących świadczenia mogące budzić wątpliwości etyczne. Jego zdaniem taka regulacja mogłaby naruszać art. 53 ust. 7 Konstytucji, a ponadto osłabiłaby pozycję pacjenta w kontakcie z lekarzem.

2.4. W ocenie Marszałka Sejmu, lekarz w dokumentacji medycznej ma obowiązek odnotować jedynie to, że wstrzymuje się od wykonania świadczenia zdrowotnego, oraz uzasadnić przyczynę swojej decyzji. Mimo literalnego brzmienia przepisu uznał, że norma zawarta w art. 39 u.z.l. nie zobowiązuje lekarza do uzasadnienia swojego światopoglądu, gdyż ten „jest indywidualny i autonomiczny”. „Uzasadnieniem”, o którym mowa w art. 39 u.z.l., ma być więc jedynie stwierdzenie lekarza, że powstrzymuje się on od wykonania konkretnego świadczenia

zdrowotnego z uwagi na jego sprzeczność z jego przekonaniami etycznymi. Ze względu na brzmienie art. 30 u.z.l., treścią tego uzasadnienia powinna być także informacja o braku aktualizacji przesłanek warunkujących bezwzględny obowiązek pomocy lekarskiej.

2.5. Uczestnik postępowania podkreślił, że obowiązek uprzedniego zawiadomienia przez lekarza na piśmie przełożonego ma charakter czysto informacyjny. Pozwolić to ma na ocenę przez przełożonego, dlaczego dany lekarz nie wykonał określonego świadczenia oraz potwierdzenie tego, że nie wynika to z innych przyczyn (np. braku wiedzy lekarza lub braku wyrobów medycznych niezbędnych do realizacji świadczenia). Ma też umożliwić mu poinformowanie lekarza o sposobie realizacji obowiązku wskazania realnej możliwości tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym. Zdaniem Marszałka Sejmu, za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów przemawiać ma też regulacja art. 94 pkt 2b ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.), który przewidując obowiązek pracodawcy przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu m.in. ze względu na religię, czy wyznanie, ma gwarantować jego pracownikom możliwość swobodnego skorzystania z klauzuli sumienia.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 26 marca 2015 r. zajął stanowisko, że:

– art. 39 u.z.l., w części określonej słowami „z zastrzeżeniem art. 30”, w zakresie, w jakim wynika z niego obowiązek lekarza wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego, mimo że zwłoka w udzieleniu tego świadczenia nie spowodowałaby niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, jest zgodny z art. 2, art. 53 ust. 1, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 18 ust. 1 MPPOiP i nie jest niezgodny z art. 18 ust. 2 MPPOiP,

– art. 30 w związku z art. 39 u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonywania niezgodnych z jego sumieniem świadczeń zdrowotnych, niebędących świadczeniami leczniczymi (służącymi zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia), jest zgodny z art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 18 ust. 1 MPPOiP i nie jest niezgodny z art. 18 ust. 2 MPPOiP,

– art. 39 zdanie pierwsze u.z.l., w części określonej słowami „z tym że ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”, jest zgodny z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 39 zdanie drugie u.z.l. jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 53 ust. 7 Konstytucji,

– art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza, korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem, do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji lekarskiej, jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 53 ust. 7 Konstytucji.

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

3.1. Odnosząc się do zasadniczego wzorca kontroli powołanego przez NRL, tj. art. 53 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że: „wolność sumienia i wyznania” jest w terminologii międzynarodowej pojęciem obowiązującym, zastanym i zaakceptowanym, choć różnie rozumianym. Niewątpliwie jest to wolność immanentnie związana z osobą ludzką oraz niezbywalna. Wolność myśli, sumienia i religii jest prawem osobistym każdej jednostki, a zatem państwo ma obowiązek zapewnić każdemu obywatelowi ochronę w tym zakresie. Prokurator Generalny powołał akty międzynarodowe, z których wynika, że wolność ta ma charakter fundamentalny, oraz orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) potwierdzające jej znaczenie w społeczeństwie demokratycznym. Wyróżnił dwie sfery wolności podlegające ochronie: *forum internum* – absolutne prawo do tworzenia i posiadania własnych opinii i poglądów oraz *forum externum* – podlegające pewnym ograniczeniom prawo do ich uzewnętrzniania. Odnosząc się do wzorca kontroli, jakim jest art. 53 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że: przyznana, czy raczej uznana, potwierdzona i zaakceptowana przez ustrojodawcę, wolność sumienia i wyznania nie jest nigdy prawem absolutnym i podlegać może ograniczeniom. Klauzula limitacyjna zawarta jest zasadniczo w art. 53 ust. 5 Konstytucji, choć nie można wykluczyć zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzut naruszenia art. 30 Konstytucji, ze względu na lakoniczność wspierającej go argumentacji, Prokurator Generalny potraktował jako próbę wzmocnienia podstawowych zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę. W konsekwencji przyjął, że w tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone. Podobne względy, zdaniem Prokuratora Generalnego, nakazują umorzenie kontroli z punktu widzenia wzorca, jakim jest wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego.

3.2. Odnosząc się do pierwszego zarzutu NRL, Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że kwestionowane sformułowanie ustawy „inne przypadki niecierpiące zwłoki”, choć niewątpliwie nie jest precyzyjne,

to jednak „nie budzi w doktrynie znacznych kontrowersji co do jego rozumienia”, a ponadto „użycie tego uogólniającego pojęcia jest celowym zabiegiem ustawodawcy”. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pojęcie to powinno być interpretowane w zgodzie z Konstytucją, przede wszystkim z jej art. 68 ust. 1, przyznającym każdemu człowiekowi prawo podmiotowe do ochrony zdrowia. W dalszej części uzasadnienia uczestnik postępowania dokonał analizy pojęcia „świadczenia zdrowotnego” i doszedł do wniosku, że czynności lekarza nie muszą mieć jedynie charakteru zdrowotnego czy terapeutycznego, lecz mogą też przybierać postać zabiegów nieterapeutycznych, a wprowadzenie niebudzącego wątpliwości rozróżnienia czynności o charakterze leczniczym i niemających takiego charakteru rodzi poważne trudności. Uzasadnia to krytyczne odniesienie się Prokuratora Generalnego do proponowanego przez wnioskodawcę wyodrębnienia, na gruncie art. 39 w związku z art. 30 u.z.l., świadczeń mających cel leczniczy. W konsekwencji pierwszy zarzut może być rozważany tylko w pierwszej wersji (szerszej). Prokurator Generalny dostrzegł, że zobowiązanie lekarza do dokonywania czynności sprzecznych z jego sumieniem „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki” może ograniczać swobodę sumienia. Wskazał jednak prawa konstytucyjne innych osób (pacjentów), których ochrona wymaga takiego ograniczenia. Są to: prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) i prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji). W ocenie Prokuratora Generalnego, oba te prawa wykazują związek z godnością człowieka, a doniosłość prawa do prywatności została uznana w orzecznictwie ETPC i Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego uznał, że w demokratycznym państwie ograniczenie wolności sumienia lekarza jest konieczne dla ochrony prywatności. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że „[k]lauzula sumienia jest (...) rozwiązaniem kompromisowym, dzięki któremu zarówno lekarze, jak i pacjenci mogą postępować zgodnie ze swoimi sumieniami, zaś ceną tego kompromisu jest znoszenie pewnych utrudnień czy niedogodności przez obie strony” co decyduje o braku podstaw do stwierdzenia naruszenia Konstytucji.

3.3. Drugi zarzut wnioskodawcy, dotyczący nałożenia na lekarza korzystającego z klauzuli sumienia obowiązku informacyjnego (art. 39 zdanie pierwsze u.z.l.), zdaniem Prokuratora Generalnego, także nie zasługuje na uwzględnienie. Prokurator przyznał, że kwestionowany przez NRL mechanizm informowania „jest przedmiotem bardzo rozbieżnych ocen”, przy czym jego krytyka wynika zarówno ze względów etycznych, jak i przyczyn czysto pragmatycznych. Prawidłowe wykonanie przez lekarza obowiązku informacyjnego wymaga bowiem wcześniejszego sprawdzenia przez niego, jakie są realne możliwości uzyskania świadczenia. Prokurator Generalny wskazał liczne, zgłaszane w doktrynie, propozycje bardziej efektywnego uregulowania dostępu do informacji o możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego. Ostatecznie jednak uznał, że istniejąca regulacja odpowiada standardom konstytucyjnym, gdyż zagwarantowanie pacjentowi informacji, do której prawo przyznaje mu art. 9 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2012 r. poz.159, ze zm.; dalej: u.p.p.), stanowi „podstawowy i konieczny korelat prawa lekarza do sprzeciwu sumienia”.

3.4. Rozpatrując trzeci zarzut NRL, dotyczący niekonstytucyjności obowiązku lekarza (zatrudnionego w ramach stosunku pracy lub stosunku służbowego) poinformowania przełożonego na piśmie o korzystaniu z prawa odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego (art. 39 zdanie drugie u.z.l.), Prokurator Generalny przyjął, że wymagane powiadomienie ma charakter prospektywny („działa na przyszłość”) i ogólny. Powiadomienie to stanowi dla pracodawcy podstawę do określenia zakresu świadczeń zdrowotnych, które może obejmować kontrakt zawierany z NFZ i pozwala mu odpowiednio rozplanować pracę zatrudnionych lekarzy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzenie obowiązku powiadomienia służy więc realizacji praw pacjentów i kształtowaniu racjonalnej polityki zatrudnienia. Nie jest natomiast równoznaczne z umożliwieniem pracodawcy gromadzenia danych o światopoglądzie lekarzy, co decyduje o bezzasadności zarzutu wnioskodawcy. Prokurator Generalny nie podzielił też zapatrywania NRL, że obowiązek powiadamiania pracodawcy może wywołać „efekt mrożący”, tj. zniechęcić lekarzy do korzystania z przysługującej im wolności sumienia. W konsekwencji nie dochodzi do naruszenia wskazanych we wniosku wzorców kontroli konstytucyjnej.

3.5. Wymóg odnotowania przez lekarza w dokumentacji medycznej faktu odmowy świadczenia zdrowotnego i jej uzasadnienia (art. 39 zdanie pierwsze u.z.l.), będący przedmiotem czwartego zarzutu wnioskodawcy, w ocenie Prokuratora Generalnego, jest nie tylko naturalny, ale również niezbędny, gdyż gwarantuje, że instytucja sprzeciwu sumienia nie będzie nadużywana. Uczestnik postępowania podkreślił, że dokumentacja medyczna stanowi gwarancję praw i interesów pacjenta w zakresie jakości leczenia, a także stanowi podstawę kontroli procesu udzielania świadczeń medycznych. Obowiązek uczynienia odpowiedniej wzmianki w dokumentacji medycznej nie oznacza, że lekarz jest zobowiązany przez organy władzy publicznej do ujawniania swojego światopoglądu. Dlatego nie można uznać, aby wprowadzenie tego obowiązku naruszało art. 53 ust. 7 Konstytucji.

4. Minister Zdrowia, w piśmie z 20 sierpnia 2014 r. złożonym na wniosek Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zajął stanowisko, że żaden z zarzutów wnioskodawcy nie jest uzasadniony, gdyż kwestionowany przepis jest zgodny z Konstytucją. Minister Zdrowia wyszedł z założenia, że „tzw. klauzula sumienia, o której mowa w art. 39 ustawy, nie jest tym samym co wyrażona w art. 53 ust. 1 Konstytucji RP wolność sumienia i religii”, a w konsekwencji – nie jest wolnością czy prawem chronionym konstytucyjnie, lecz stanowi rozszerzenie gwarancji wyrażonych w Konstytucji.

4.1. Odnosząc się do pierwszego z zarzutów wnioskodawcy, tj. niezgodnego z Konstytucją wymuszania na lekarzach udzielania, wbrew sumieniu, świadczeń zdrowotnych „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, Minister Zdrowia przyznał, że sformułowanie użyte w art. 30 u.z.l. zawiera zwrot nieostry, umożliwiający elastyczne zastosowanie przepisu przez lekarza w sytuacjach niemożliwych do skatalogowania. Zdaniem tego podmiotu, posłużenie się przez ustawodawcę takim zwrotem było nie tylko dopuszczalne, ale jest też korzystne dla lekarzy, gdyż nie narzuca z góry ustalonych, ściśle określonych kryteriów, przez co gwarantuje pewną autonomię lekarza – jednocześnie chroniąc interes pacjenta. Podkreślił, że orzecznictwo i piśmiennictwo, w sposób spójny i jednolity ukształtowały zakres znaczeniowy tego zwrotu, co tym bardziej przemawia przeciwko zarzutowi NRL. Wbrew stanowisku wnioskodawcy, w polskim prawie brak podstaw do podziału świadczeń zdrowotnych na świadczenia o charakterze leczniczym i nieleczniczym, który to podział mógłby uzasadniać odmienny zakres stosowania klauzuli sumienia w zależności od rodzaju świadczenia.

Minister Zdrowia przyjął, że prawo do swobodnego samookreślenia w sprawach światopoglądowych nie jest nieograniczone, a jako dowód jego ograniczenia przywołał art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, ze zm.). Wskazał też na art. 68 ust. 2 Konstytucji, z którego wynikać ma, że „wszyscy pacjenci (...) na równych prawach mają prawo dostępu do wszystkich świadczeń opieki zdrowotnej (nie tylko ściśle określonych terapeutycznych czy diagnostycznych) finansowanych ze środków publicznych”. Ponadto jako prawa ograniczające swobodę samookreślenia lekarza Minister Zdrowia wskazał prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo pacjenta do informacji, zaliczone w art. 4 ust. 1 u.p.p. do katalogu dóbr osobistych.

4.2. Odnosząc się do kwestionowanego przez wnioskodawcę obowiązku udzielenia pacjentowi informacji o realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego, którego lekarz odmawia powołując się na klauzulę sumienia, Minister Zdrowia nie podał żadnych kontrargumentów przeciwko zarzutowi wnioskodawcy, lecz zaprezentował organizację udzielania świadczeń medycznych. Przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, a przede wszystkim – akty wykonawcze do tej ustawy, zwłaszcza wykaz świadczeń gwarantowanych oraz ogólne warunki umów zawieranych przez NFZ ze świadczeniodawcami, określają obowiązki podmiotu leczniczego, który zobowiązał się do świadczeń zdrowotnych, a także sankcje z powodu niewywiązywania się z ustalonego w umowie zakresu usług. Minister Zdrowia stwierdził, że podpisując umowę o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, świadczeniodawca zobowiązuje się do realizacji wszystkich świadczeń określonych jako gwarantowane w stosownych rozporządzeniach wykonawczych do ustawy, w danym zakresie i rodzaju świadczeń, na jakie została zawarta umowa. Świadczenia te mogą być udzielane przez „podwykonawcę”, ale udzielanie świadczeń zdrowotnych w danym podmiocie leczniczym powinno być zorganizowane w sposób zapewniający lekarzom warunki wykonywania zawodu zgodnie z ich sumieniem, a pacjentom niezakłócony dostęp do świadczeń zdrowotnych, do których są uprawnieni. W dalszym ciągu Minister Zdrowia ponownie podkreślił, że podmioty lecznicze wykonujące umowy z NFZ na określone świadczenia mają obowiązek udzielania wszystkich, objętych nimi świadczeń, a stosowanie klauzuli sumienia nie powinno tego obowiązku naruszać. Lekarz, który odmawia świadczenia z uwagi na sprzeciw sumienia, powinien udzielić pacjentowi informacji o możliwości uzyskania tego świadczenia. Jeśli jej nie posiada, powinien zwrócić się do osoby odpowiedzialnej za organizację świadczeń w tymże podmiocie leczniczym albo zwrócić się do tej osoby odpowiedzialnej o informację, gdzie kwestionowane świadczenie zdrowotne mogłoby zostać udzielone.

4.3. Minister Zdrowia nie dostrzegł także sprzeczności z Konstytucją zawartego w art. 39 u.z.l. wymagania, by lekarz wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy lub stosunku służbowego informował na piśmie przełożonego o odmowie udzielania pewnych świadczeń ze względu na klauzulę sumienia (zarzut trzeci). W jego ocenie regulacja ta jest konieczna dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Kierownik podmiotu leczniczego, który reprezentuje ten podmiot na zewnątrz i odpowiada za realizację świadczeń zakontraktowanych przez NFZ (zarówno wobec NFZ, jak i wobec pacjentów), jest też uprawniony do nadzoru nad wykonywaniem obowiązków pracowniczych (służbowych). Zabezpieczenie przez niego wykonywania przez lekarzy zawodu zgodnie z ich sumieniem i niezakłóconego dostępu pacjentów do gwarantowanych świadczeń wymaga informacji

o tym, który z lekarzy wykonuje te świadczenia. Minister Zdrowia zwrócił też uwagę, że kwestionowany przepis wymaga tylko pisemnej informacji, bez uzasadnienia, a ponadto informacja ta nie może stanowić podstawy do „jakiegokolwiek dyskryminacji” pracownika.

4.4. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności nałożenia na lekarza w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. obowiązku odnotowania w dokumentacji medycznej pacjenta faktu odmowy udzielenia świadczenia ze względu na klauzulę sumienia wraz z uzasadnieniem, Minister Zdrowia stwierdził, że informacja ta jest niezbędna ze względu na prawo pacjenta do informacji i dostępu do dokumentacji medycznej dotyczącej jego stanu zdrowia i udzielonych mu świadczeń (art. 23 ust. 1 u.p.p.). Zwrócił też uwagę na znaczenie informacji wpisanej do dokumentacji medycznej, w toku ewentualnego postępowania wyjaśniającego, czy odmowa udzielenia świadczenia była uzasadniona. W konsekwencji udokumentowanie tej sytuacji jest korzystne dla lekarza, który skorzystał z klauzuli sumienia.

Podsumowując, Minister Zdrowia stwierdził, że art. 39 i art. 30 u.z.l. są zgodne z normami konstytucyjnymi powołanymi przez NRL we wniosku.

II

Na rozprawie 7 października 2015 r. pełnomocnik wnioskodawcy podtrzymał zarzuty sformułowane przez NRL, z tym że zgłosił cofnięcie wniosku o zbadanie konstytucyjności art. 39 zdanie pierwsze ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2015 r. poz. 464), w części określonej słowami „z zastrzeżeniem art. 30”, z art. 18 ust. 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).

Jak wskazał Minister Zdrowia, z przeanalizowanej przez niego dokumentacji medycznej wynika, że rocznie występuje jedynie kilka wypadków powołania się przez lekarzy na sprzeciw sumienia przy wykonaniu określonego świadczenia medycznego. Minister Zdrowia wyjaśnił, że lekarze – powołujący się na tzw. klauzulę sumienia – niemal zawsze ograniczają się jedynie do odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej, nie uzasadniając go szerzej. Ponadto zaobserwował w praktyce sytuacje, w których lekarze odmawiali dokonania świadczenia zdrowotnego bez wyraźnego odwołania się do swojego sprzeciwu sumienia, nie odnotowując tego faktu w jakikolwiek sposób w dokumentacji medycznej. Ta ostatnia obserwacja została potwierdzona przez przedstawicieli Rzecznika Praw Pacjenta.

W końcowych wystąpieniach na rozprawie uczestnicy postępowania powtórzyli stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych w zakresie, w jakim „akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy określające zasady wykonywania wolnych zawodów mogą być poddane kontroli Trybunału inicjowanej wnioskiem władz ogólnokrajowej organizacji zawodowej (por. m.in. wyroki z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45 – wydany w sprawie wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149 – wydany w sprawie wniosku Krajowej Rady Radców Prawnych; 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28 – wydany w sprawie wniosku Krajowej Rady Notarialnej).

W odniesieniu do lekarzy ogólnokrajową organizacją zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji jest Naczelna Izba Lekarska. Działa ona na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2015 r. poz. 651; dalej: ustawa o izbach lekarskich) i posiada osobowość prawną. Jej organem jest Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL). Spełniona jest więc przesłanka podmiotowa.

Spełniona jest również przesłanka przedmiotowa. Zaskarżony artykuł 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2015 r. poz. 464; dalej: ustawa o zawodzie lekarza lub u.z.l.) i pozostający z nim w związku art. 30 u.z.l. wyznaczają bowiem sposób wykonywania zawodu lekarza, który objęty jest zakresem działania Naczelnej Izby Lekarskiej. Oba te artykuły zawarte są w rozdziale 5 ustawy o zawodzie lekarza zatytułowanym „Zasady wykonywania zawodu lekarza”. Przepisy te normują obowiązki i uprawnienia zawodowe lekarzy, gdyż wskazują ramy prawne możliwości powstrzymania się przez lekarza od wykonania

świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem. Zasady te są wiążące dla wszystkich praktykujących lekarzy. Ich naruszenie przekłada się na ewentualną odpowiedzialność zawodową lekarza, co powiązane jest z kompetencjami Naczelnej Rady Lekarskiej do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego.

Należy ponadto podkreślić, że w świetle art. 5 pkt 14 ustawy o izbach lekarskich, do zadań samorządu zawodowego lekarzy należy podejmowanie działań na rzecz ochrony zawodu lekarza, w tym występowanie w obronie godności zawodu lekarza oraz interesów indywidualnych i zbiorowych członków samorządu lekarzy. Ponadto Naczelna Rada Lekarska sprawuje pieczę nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza przez członków samorządu lekarzy, upowszechnia zasady etyki lekarskiej, dba o ich przestrzeganie oraz reprezentuje i chroni interesy zawodowe członków samorządu lekarzy (art. 39 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o izbach lekarskich). Z tego też względu wnioskodawca posiada legitymację wnioskową.

2. Przedmiot wniosku i wzorce kontroli konstytucyjnej.

We wniosku inicjującym postępowanie w rozpatrywanej sprawie NRL sformułowała cztery zarzuty, przy czym pierwszy z nich został ujęty alternatywnie. W zasadzie wszystkie zarzuty mają za przedmiot jeden przepis ustawy o zawodzie lekarza – art. 39, który brzmi: „Lekarz może powstrzymać się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, z zastrzeżeniem art. 30, z tym że ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym oraz uzasadnić i odnotować ten fakt w dokumentacji medycznej. Lekarz wykonujący swój zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby ma ponadto obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego”. Z cytowanego przepisu – uzupełnionego, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, treścią art. 30 u.z.l., zgodnie z którym: „Lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki” – NRL wywodzi cztery kwestionowane we wniosku normy prawne:

1) normę, zgodnie z którą lekarz ma obowiązek wykonania, wbrew swemu sumieniu, świadczenia zdrowotnego, mimo że zwłoka w jego wykonaniu nie spowodowałaby niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia; normie tej NRL zarzuca naruszenie art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także naruszenie art. 18 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; dalej: MPPOiP),

2) normę, z której wynika obowiązek lekarza korzystającego z klauzuli sumienia wskazania realnych możliwości uzyskania świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym; normie tej NRL zarzuca naruszenie art. 2, art. 53 ust. 1, art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) normę, z której wynika, że lekarz wykonujący swój zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby ma obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego o powstrzymaniu się od wykonywania świadczeń zdrowotnych sprzecznych z sumieniem; normie tej NRL zarzuca naruszenie art. 53 ust. 7 oraz art. 2, art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

4) normę, z której wynika obowiązek lekarza korzystającego z klauzuli sumienia odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej; normie tej NRL zarzuca naruszenie art. 53 ust. 7 oraz art. 2, art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wynika z powyższego zestawienia, zarzuty sformułowane przez NRL, choć w pewnym zakresie zróżnicowane, mają jednak wspólny, zasadniczy wzorec kontroli konstytucyjnej, którym jest art. 53 ust. 1 Konstytucji, statuujący wolność sumienia i religii. Ze względu na wagę tego wzorca Trybunał uznał za celowe przeanalizowanie, w szerszej perspektywie prawnoporównawczej, genezy i współczesnej treści normatywnej zasady wolności sumienia.

3. Geneza i treść zasady wolności sumienia i wyznania.

3.1. Wolność sumienia w ujęciu historycznym.

Wolność sumienia i wyznania stanowi we współczesnym świecie, a w szczególności w Europie, podstawową zasadę – a jednocześnie wyznacznik – państwa i społeczeństwa demokratycznego. Swoboda autonomicznego ukształtowania swego stosunku do wiary i religii, obejmująca przyjęcie i wyznawanie przekonań filozoficzno-światopoglądowych o antyreligijnym bądź areligijnym zabarwieniu, ujawniania tych myśli i przekonań oraz postępowania zgodnie z ich nakazami ugruntowała się w cywilizacji europejskiej jako jeden z głównych przejawów wolności jednostki (por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 73).

U swego zarania idea wolności sumienia była silnie związana z żądaniami religijnej tolerancji i wolności religii, toteż nie może dziwić, że wykształciła się na tle kościelno-politycznych sporów doby reformacji. Jej geneza

sięga jednak głębiej. Termin „wolność sumienia” (*libertas conscientiae*) odnaleźć można znacznie wcześniej w dziele „*O pocieszeniu, jakie daje filozofia*” („*De consolatione philosophiae*”), napisanym ok. 524 r. n.e. przez rzymskiego prawnika i teologa Boecjusza (por. J. Grzybowski, *Boecjusz, czyli posłannictwo filozofii. Analiza przemiany i duchowej drogi ku Dobru na podstawie De consolatione philosophiae*, „Warszawskie Studia Teologiczne” nr XX/2/2007, s. 95 i nast.). Ramy tej wolności były wąskie i odpowiadały temu, co dziś określilibyśmy mianem *forum internum* – wewnętrzną swobodą myśli, w sprawach której, stosownie do zasady *de interis non iudicat praetor*, sędzia nie rozstrzyga.

W wiekach średnich wolność sumienia przeniesiono na grunt polityki i feudalnych zależności między piastującymi władzę. Jan z Salisbury już w XII w. twierdził, że wszyscy oni, włącznie z królem, mogli żądać od swoich lenników uległości i posłuszeństwa, z zastrzeżeniem naruszenia sumienia i godności osoby (*salva indemnitate conscientiae et honestate* – por. E. Schockenhoff, *Jaką pewność daje nam sumienie?*, Opole 2006, s. 13). Oddźwięk tych poglądów był jednak ograniczony, a średniowieczny porządek społeczno-polityczny nie uznawał politycznej ani religijnej wolności sumienia. Nie była ona zresztą odróżniona od respektowania nakazów religii – postępowanie wbrew nim utożsamiano z działaniem wbrew sumieniu. Niekiedy tylko dawano wyraz przeciwnym zapatrywaniom – przykładem takiej postawy może być, wygłoszona na soborze w Konstancji w 1415 r., mowa rektora Uniwersytetu Krakowskiego Pawła Włodkowica. Uważając, że wyboru religii należy dokonywać świadomie, racjonalnie i na całe życie, potępił on stosowanie przymusu względem innowierców, zdobywanie wiernych na drodze zbrojnej oraz wojnę jako sposób na nawracanie i chrystianizację.

Powstanie nowożytnej idei wolności sumienia wiąże się z rozłamem jedności Kościoła oraz przełamaniem feudalnych struktur społecznych w następstwie wojen konfesyjnych toczonych w Europie w wiekach XVI i XVII. Wolność sumienia zaczęto rozumieć nie w kategoriach swobody samodzielnego kształtowania swojego życia według własnego przekonania, lecz jako swoisty instrument ochrony mniejszości religijnych. Długą drogę do zindywidualizowanej wolności sumienia znaczyły m.in. pokój augsburski (1555 r.), w którym – mimo reguły *cuius regio, eius religio* – zaakceptowano prywatne praktyki religijne w życiu domowym, unia w Utrechcie (1579 r.) czy pokój westfalski (1648 r.).

W Polsce doniosłym przełomem w ukonstytuowaniu się wolności sumienia i wyznania było przyjęcie 28 stycznia 1573 r. aktu konfederacji warszawskiej. „Pod obowiązkiem przysięgi, pod wiarą, czcią i sumnieniem” zagwarantowano w niej tolerancję religijną w Rzeczypospolitej oraz bezwarunkowy i wieczysty pokój między wyznaniem (*pax inter dissidentes in religione*). Konfederacja stanowiła chwalebny wzór ochrony „klejnotu swobody sumienia” w pogrążonej w konfliktach religijnych Europie. Jej postanowienia potwierdzono w Artykułach henrykowskich oraz wprowadzono do konstytucji sejmowych, czyniąc zeń prawo obowiązujące (por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 209-210).

W czasach Oświecenia postulaty etycznej, politycznej i prawnej autonomii człowieka przyczyniły się do dalszego rozszerzenia zakresu omawianej wolności oraz jej wyraźnego odróżnienia od wolności religijnej. Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., czerpiąc inspirację z ideałów epoki i doktryny prawa natury, włączyła w poczet „praw naturalnych człowieka, niezbywalnych i świętych” prawo do wolności religijnej, stanowiąc, że nikt nie może być niepokojony z powodu swych poglądów, także religijnych, jeżeli ich przejawianie nie zakłóca porządku publicznego ustanowionego przez prawo (art. 10 deklaracji). Landrecht pruski, a także niemieckie konstytucje poprzedzające Wiosnę Ludów także zapewniały „wolność wyznania i sumienia” (por. E. Schockenhoff, *Jaką pewność daje nam sumienie...*, s. 15).

Pełna „emancypacja” wolności sumienia była dziełem rozwijającej się w XIX w. ideologii liberalnej. Postulowała ona nadanie wolności sumienia i wyznania charakteru publicznego prawa podmiotowego, którego zakres, religijnie i światopoglądowo neutralne państwo mogłoby ograniczać jedynie wyjątkowo i z ważnych powodów. Doktryna liberalna wskazała na konieczność jurydykacji prawa do wolności sumienia i wyznania. Domagała się uznania go za prawo konstytucyjne i zagwarantowania szczegółowych uprawnień jednostki w prawie pozytywnym (zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 29-30).

3.2. Standard międzynarodowy.

3.2.1. Jurydykacja wolności sumienia nastąpiła dopiero po II wojnie światowej wraz z renesansem doktryny prawa natury i realizacją związanego z nią postulatu spisania katalogu podstawowych praw i wolności jednostki. Wolność sumienia, łącznie z powiązaną z nią wolnością wyznawania religii, współcześnie jest standardem uniwersalnym oraz jednym z podstawowych praw i wolności człowieka i znajduje wyraz w licznych aktach prawa międzynarodowego (zob. za wielu: W. Sobczak, *Wolność myśli, sumienia i religii – poszukiwanie standardu europejskiego*, Toruń 2013, s. 183 i nast. oraz M. Piechowiak, *Wolność religijna i dyskryminacja religijna – uwagi w kontekście rezolucji Parlamentu Europejskiego z 20 stycznia 2011 r.*, [w:] *Urzeczywistnianie wolności przekonań religijnych i praw z niej wynikających*, red. S. Stadniczeńko, S. Rabiej, Opole 2012, s. 107 i nast.).

3.2.2. Według art. 18 ogłoszonej przez Organizację Narodów Zjednoczonych Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. każda osoba ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii; prawo to obejmuje wolność zmiany religii lub poglądów, jak również wolność manifestowania swojej religii lub swoich poglądów indywidualnie lub kolektywnie, publicznie lub prywatnie, za pomocą nauczania, praktyk religijnych, sprawowania kultu i rytuałów.

MPPOiP za wynikające z przyrodzonej godności osoby ludzkiej uznał prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Według art. 18 ust. 1 MPPOiP, będącego jednym ze wzorców kontroli w rozpatrywanej sprawie, prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania wyznania lub przekonań według własnego wyboru oraz do uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań przez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Jednocześnie w MPPOiP zastrzeżono, że nikt nie może podlegać przymusowi, który stanowiłby zamach na jego wolność posiadania lub przyjmowania wyznania albo przekonań według własnego wyboru (art. 18 ust. 2). Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może zaś podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób (art. 18 ust. 3 MPPOiP).

3.2.3. Wolność myśli, sumienia i wyznania statuuje także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja). Zgodnie z art. 9 ust. 1 Konwencji każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (art. 9 ust. 2 Konwencji).

Znaczenia i zakresu wolności myśli, sumienia i wyznania według Konwencji nie sposób ustalić bez uwzględnienia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), którego rozstrzygnięcia prowadzą także do ujednoczenia jej treści normatywnych w poszczególnych państwach – stronach Konwencji. Według utrwalonego orzecznictwa ETPC wolność sumienia i wyznania, w rozumieniu Konwencji, stanowi „jeden z fundamentów pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego”. Jest ona, w swoim religijnym wymiarze, jednym z najistotniejszych elementów tworzących tożsamość wyznawców i ich koncepcję życia, ale jest też „wartością dla ateistów, agnostyków, sceptyków i osób indyferentnych w stosunku do wiary” (por. wyrok z 13 grudnia 2001 r., *Église métropolitaine de Bessarabie i inni przeciwko Mołdawii*, skarga nr 45701/99; wszystkie orzeczenia ETPC dostępne są w systemie HUDOC na www.hudoc.echr.coe.int).

Ochronie podlega przede wszystkim sfera przekonań osobistych i religijnych jednostki (tzw. forum wewnętrzne), które odznaczają się pewną siłą przekonywania, powagą, spistością i znaczeniem (por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 740 i nast.; wyrok z 25 maja 1993 r., *Kokkinakis przeciwko Grecji*, skarga nr 14307/88 oraz wyrok z 6 listopada 2008 r., *Förderkreis e.V. and Others przeciwko Niemcom*, skarga nr 58911/00). Niezależność w sferze duchowej, gwarantowana przez art. 9 ust. 1 Konwencji, nie podlega żadnym ograniczeniom. Innymi słowy, każdy korzysta z autonomii myśli, sumienia i wyznania, co w praktyce przekłada się na swobodę wyboru systemu wartości. Inaczej jest w odniesieniu do uzewnętrzniania (ekspresji) wyznania lub przekonań. Z art. 9 ust. 2 Konwencji wynika, że w społeczeństwie demokratycznym pewne ograniczenia mogą okazać się konieczne, aby pogodzić interesy różnych grup i zapewnić poszanowanie przekonań każdej osoby. Korzystając ze swych uprawnień regulacyjnych w tej dziedzinie oraz w relacjach z różnymi religiami, kultami i wyznaniem, państwo musi pozostać neutralne i bezstronne. Wynika to z obowiązku zachowania pluralizmu i zapewnienia dobrego funkcjonowania demokracji (zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz...*, s. 740 i nast.). To w tej perspektywie działania państwa limitujące rozważane wolności podlegają ocenie z punktu widzenia legalności, konieczności i celowości (por. O. Nawrot, *Klauzula sumienia w zawodach medycznych w świetle standardów Rady Europy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 3/2012, s. 11 i nast.).

Prawo jednostki do „sprzeciwu sumienia” początkowo Europejska Komisja Praw Człowieka rozważała na tle spraw związanych z odmową pełnienia służby wojskowej, utrzymując przez długi czas, że prawa tego nie gwarantuje ani Konwencja, ani żaden z jej protokołów (por. np. decyzja z 6 grudnia 1991 r., *Tomi Autio przeciwko Finlandii*, skarga nr 17086/90). Zmiana stanowiska nastąpiła w wyroku z 7 lipca 2011 r., *Bayatyan przeciwko Armenii* (skarga nr 23459/03), w którym ETPC przyjął pod wpływem przemian w państwach europejskich i w skali międzynarodowej, że sprzeciwianie się służbie wojskowej, jeśli jest motywowane poważnym i niemożliwym do pokonania konfliktem między obowiązkiem służby i sumieniem danej osoby albo jego głębokimi

i autentycznymi przekonaniem religijnymi lub innymi, ma wystarczającą siłę przekonywania, powagę, spójność i znaczenie, aby być objęte gwarancjami przewidzianymi w art. 9 Konwencji.

W ocenie Wielkiej Izby ETPC nałożenie na skarżącego kary w związku z brakiem ustawowych gwarancji, jeśli chodzi o sprzeciw sumienia, nie mogło zostać uznane za właściwe w demokratycznym społeczeństwie. Przepisy nie zapewniły bowiem odpowiedniej równowagi pomiędzy interesem społeczeństwa a interesem jednostki, której sprzeciw nie był motywowany własną wygodą, lecz wynikał z przekonań religijnych, które skarżący (członek wspólnoty Świadków Jehowy) wyznawał i realnie praktykował. Ponadto kara ta nie mogła zostać uznana za jedyny konieczny środek rozwiązania konfliktów, na co wskazywało doświadczenie przeważającej większości państw europejskich. Pogląd ten został podtrzymany w wyroku wydanym 10 stycznia 2012 r. w sprawie Bukharatyan przeciwko Armenii (skarga nr 37819/03).

3.2.4. Omawiając międzynarodowe standardy ochrony wolności sumienia w kontekście zaskarżonej regulacji, nie sposób pominąć rezolucji nr 1763 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 7 października 2010 r. w sprawie prawa do sprzeciwu sumienia w ramach legalnej opieki medycznej (dalej: rezolucja RE z 7 października 2010 r.) – ang. *The right to conscientious objection in lawful medical care*. Zgodnie z nią żadna osoba, szpital lub instytucja nie mogą zostać prawnie przymuszone, pociągnięte do odpowiedzialności prawnej ani dyskryminowane ze względu na odmowę wykonania lub odmowę pomocy przy wykonaniu zabiegu przerywania ciąży, wywołania poronienia, eutanazji lub innego czynu, który mógłby spowodować śmierć zarodka ludzkiego lub embrionu, z jakiegokolwiek powodu. Zgodnie z rezolucją RE z 7 października 2010 r., odpowiedzialnością za zagwarantowanie poszanowania wolności myśli, sumienia i wyznania pracowników służby zdrowia, a jednocześnie za zapewnienie pacjentom dostępu do zgodnych z prawem świadczeń zdrowotnych bez zbędnej zwłoki, obarczone jest państwo. Ze względu na zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia dostępu do legalnych świadczeń opieki medycznej i zabezpieczenia prawa do ochrony zdrowia, jak również mając na uwadze obowiązek poszanowania prawa do wolności myśli, sumienia i religii pracowników ochrony zdrowia, Zgromadzenie Parlamentarne zachęciło państwa członkowskie Rady Europy do opracowania wyczerpujących i przejrzystych rozwiązań definiujących i regulujących prawo do sprzeciwu sumienia w odniesieniu do zdrowia i świadczeń medycznych, które: po pierwsze, zagwarantują prawo do sprzeciwu sumienia wobec udziału w kwestionowanym świadczeniu; po drugie, zapewnią, że pacjenci zostaną poinformowani o sprzeciwie bez zbędnej zwłoki oraz odesłani do innego świadczeniodawcy; po trzecie, zapewnią, że pacjenci otrzymają właściwe leczenie, szczególnie w przypadkach nagłych (por. J. Pawlikowski, *Prawo do sprzeciwu sumienia w ramach legalnej opieki medycznej. Rezolucja nr 1763 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 7 października 2010 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” t. 14/2011, s. 313 i nast.).

Chociaż rezolucja RE z 7 października 2010 r. nie ma mocy wiążącej, to nie mogła pozostawać bez znaczenia dla rozważań czynionych w niniejszej sprawie, ponieważ ustanawia uniwersalny standard ochrony osób wykonujących zawody medyczne (por. O. Nawrot, *Klauzula sumienia w zawodach medycznych...*, s. 20-22). W jej świetle prawo do sprzeciwu sumienia jest bardzo szeroko zakreślone zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo, gdyż obejmuje również inne niż osoby fizyczne podmioty świadczące usługi medyczne.

Należy też odnotować, że rezolucja RE z 7 października 2010 r. jest naturalną konsekwencją, przyjętego już w latach sześćdziesiątych XX wieku, stanowiska Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, które w uchwale nr 337 z 1967 r. w sprawie prawa do sprzeciwu sumienia oraz w zaleceniu nr 478 z 1967 r. w sprawie prawa do sprzeciwu sumienia uznało, że możliwość skorzystania z klauzuli sumienia jest jednym z praw człowieka.

3.3. Inne ustawodawstwa.

3.3.1. Gwarancje wolności sumienia oraz religii, jako podstawowych wolności jednostki, zawiera większość powojennych konstytucji europejskich (zob. za wielu co do ich omówienia M. Safjan, *Wolność religijna w konstytucjach państw europejskich*, [w:] *Kultura i prawo, tom 3. Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej. Materiały III Międzynarodowej konferencji na temat „Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej”*, Warszawa 2-4 września 2002 r., red. J. Krukowski, O. Theisen, Lublin 2003, s. 44 i nast. oraz J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna dotycząca wolności sumienia w konstytucjach krajów Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 3/2012, s. 231 i nast.). We wszystkich państwach wolność sumienia nie oznacza jedynie prawa do określonego światopoglądu, ale przede wszystkim prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem oraz wolność od przymusu postępowania wbrew niemu. W większości państw uregulowano prawnie zagadnienie sprzeciwu sumienia (przede wszystkim w odniesieniu do przedstawicieli profesji medycznych, żołnierzy oraz dziennikarzy).

Ochronę wolności sumienia i wyznania można uznać za klasyczny i względnie jednolicie ujęty element współczesnych porządków konstytucyjnych. Na szczególną rangę wolności sumienia wpływa dobrze ugruntowane przekonanie, że stanowi ona nieodzowny składnik wartości składających się na pojęcie godności osoby ludzkiej.

Okoliczność ta dodatkowo sprzyja harmonizacji podstawowych zasad i wartości konstytucyjnych większości państw europejskich zakorzenionych we wspólnej im kulturze chrześcijańskiej (por. M. Safjan, *Wolność religijna w konstytucjach...*, s. 44 i nast.).

Powszechnie przyjmowana jest zasada, że każdy ma niezbywalne prawo do niezależnego określenia własnej postawy religijnej, antyreligijnej lub indyferentnej. Wolność obejmująca wyobrażenie o tym, co boskie i transcendentne, nie może być zakłócana lub naruszana przez państwo, toteż przymus państwowy dotyczący nakłaniania do wyznawania określonego światopoglądu lub odwołania odep – jest wykluczony (por. W. Johann, B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – status jednostki*, [w:] *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym*, XI Konferencja Europejskich Sądów Konstytucyjnych, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego, numer specjalny, Warszawa 1999, s. 15 i nast.).

W europejskich porządkach konstytucyjnych podobnie określa się także przesłanki ograniczenia zakresu wolności sumienia i wyznania. Są to bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona zdrowia, moralności publicznej oraz praw i wolności innych osób. Ewentualne ograniczenia wynikać muszą jednak z samej Konstytucji, stanowiąc swoiste remedium na kolizję z innymi prawami konstytucyjnymi (por. W. Johann, B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym...*, s. 17).

Intymna sfera sumienia jednostki traktowana jest jako refleks uniwersalnej idei godności osoby ludzkiej. Jak stwierdził włoski Sąd Konstytucyjny: „nie można bowiem zapewnić pełnej i skutecznej ochrony nienaruszalnym prawom człowieka bez zagwarantowania wzajemnie powiązanej ochrony konstytucyjnej relacji intymnej i uprzywilejowanej człowieka z samym sobą” (wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej z 16 grudnia 1991 r., C. Cost. 467/1991, za: J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna na temat klauzuli sumienia lekarzy, farmaceutów oraz pielęgniarek w prawie włoskim*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 3/2012, s. 259). Z tego punktu widzenia klauzula sumienia „może być uznana za prawo człowieka konstytucyjnie zagwarantowane, wynikające z bezpośrednio stosowanego przepisu Konstytucji, który jest podstawą wolności sumienia, rozumianej jako wolność życia i postępowania według własnych przekonań, o ile nie są one sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi” (wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej z 2 października 1979 r., N. 117, C. Cost. 117/1979, za: J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna na temat klauzuli sumienia lekarzy...*, s. 259).

Na mocnym konstytucyjnym fundamencie wolność sumienia (a w konsekwencji także i klauzulę sumienia) oparła także francuska Rada Konstytucyjna, odwołując się w tym względzie do art. 10 Deklaracji praw człowieka i obywatela oraz piątego akapitu preambuły do Konstytucji z 1946 r., w myśl którego nikt nie może być poszkodowany w swojej pracy ze względu na pochodzenie, poglądy lub przekonania (por. decyzja Rady Konstytucyjnej z 27 czerwca 2001 r., nr 2001-446).

Za klauzulą sumienia ujmowaną jako prawo o charakterze podstawowym, którego ograniczenie może nastąpić wyjątkowo, opowiedział się hiszpański Sąd Konstytucyjny, który za sprzeczny z konstytucją uznał projekt ustawy o aborcji, nieprzewidujący możliwości powołania się na klauzulę sumienia przez lekarzy i personel medyczny (por. W. Johann, B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym...*, s. 21). Jakkolwiek wolność sumienia nie została *expressis verbis* wyrażona w hiszpańskiej konstytucji z 1978 r., wolność ta jest łączona z godnością osoby ludzkiej oraz wolnością „ideologiczną” określoną w art. 16 hiszpańskiej ustawy zasadniczej. Należy ponadto odnotować wyraźną konstytucjonalizację klauzuli sumienia jako jednego z możliwych powodów uchylenia się od służby wojskowej (por. J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna dotycząca wolności sumienia w konstytucjach...*, s. 244). Analogiczne stanowisko zajął ustrojodawca niemiecki, statuując w art. 4 ustawy zasadniczej nienaruszalność wolności wyznania, sumienia, przekonań religijnych i światopoglądowych oraz zakaz zmuszania, wbrew sumieniu, do służby wojskowej z bronią w ręku. Zbliżone rozwiązanie odnajdujemy także w art. 15 ust. 3 Karty praw podstawowych i wolności Republiki Czeskiej oraz art. 41 ust. 6 konstytucji portugalskiej.

Odwołanie się do klauzuli sumienia wystąpić może w różnych sytuacjach. Jakkolwiek początkowo stosowano ją w wypadku rozwiązywania konfliktu sumienia z wypełnianiem obywatelskiego obowiązku służby wojskowej, dziś jej praktyczne znaczenie rozszerzyło się także na wykonywanie niektórych zabiegów medycznych, w szczególności przerywania ciąży, a także zabiegów sztucznego zapłodnienia, sterylizacji czy wspomaganego samobójstwa.

3.3.2. W większości europejskich porządków prawnych przewidziano możliwość odmowy wykonania zabiegu medycznego. Różnice regulacji dotyczą zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu tego prawa.

Po pierwsze, można wskazać ustawodawstwa, w których prawo to przysługuje jedynie lekarzom (m.in. Łotwa oraz szwajcarskie kantony Zurych i Solothurn) lub też obejmuje szerszy krąg osób – pielęgniarki, położone, członków pomocniczego personelu medycznego (m.in. Austria, Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Słowacja, Wielka Brytania, Włochy oraz szwajcarskie kantony Aargau, Appenzell, Berno, Freiburg i Lucerna). Możliwie najszerszy zakres podmiotowy przyjęto w niemieckiej ustawie z 27 lipca 1992 r. o unikaniu i pokonywaniu konfliktów związanych z ciążą, która stanowi, że nikt nie jest zobowiązany do współdziałania przy zabiegu

przerwywania ciąży, oraz w belgijskiej ustawie z 28 maja 2002 r. w sprawie eutanazji, która w art. 14 zastrzega, że nikt nie jest obowiązany uczestniczyć w eutanazji.

Po drugie, od strony przedmiotowej, w niektórych państwach klauzule sumienia mają generalny charakter, tj. odnoszą się do wszelkiego typu zabiegów (jest tak m.in. we Francji, Hiszpanii, Włoszech i Luksemburgu). W innych państwach wprowadzono regulacje dotyczące konkretnych zabiegów, takich jak aborcja (m.in. Austria, Niemcy, Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Łotwa, Wielka Brytania, Włochy), działania dokonywane na embrionach ludzkich (m.in. Austria, Niemcy, Francja), zabiegi sztucznego zapłodnienia (Wielka Brytania, Włochy), eutanazja (Belgia), wspomagane samobójstwo (Holandia, Luksemburg) lub sterylizacja w celach antykoncepcyjnych (Francja). W praktyce jednak te „rodzajowe” klauzule sumienia mogą podlegać rozszerzającej interpretacji. Na przykład w Niemczech prawo do odmowy przysługuje także lekarzowi, który miałby wydać opinię o spełnieniu przesłanek dopuszczalności przerwania ciąży określonych w § 218a ust. 2 i 3 niemieckiego kodeksu karnego, choć to nie on miałby przystąpić do wykonania zabiegu (por. *Zur Ausübung des Rechts, die Mitwirkung an einem Schwangerschaftsabbruch zu verweigern* – Wytyczne Niemieckiego Stowarzyszenia Ginekologii i Położnictwa oraz Towarzystwa Prawa Medycznego z 2010 r.). Także we Włoszech odmowa aborcji nie ogranicza się do tego zabiegu, lecz obejmuje czynności bezpośrednio zmierzające do usunięcia ciąży.

Jeśli chodzi o przyczyny odmowy wykonania zabiegu medycznego, niektóre systemy prawne przyznają prawo do odmowy bez względu na powody (Belgia, Łotwa, Austria, Niemcy; klauzule szczegółowe występują także we Francji i Luksemburgu), ewentualnie mówią o powodach osobistych lub zawodowych (klauzule ogólne we Francji i Luksemburgu), przekonaniach techniczno-naukowych (Włochy), medycznych (m.in. szwajcarskie kantony Aargau, Appenzell, Berno, Freiburg, Lucerna) lub też wskazują, że muszą to być ważne powody (m.in. Austria, Niemcy, szwajcarskie kantony Zurych i Solothurn). W niektórych ustawodawstwach wyrażona jest wprost przesłanka konfliktu sumienia (Hiszpania, Holandia, Słowacja, Wielka Brytania, Włochy, szwajcarskie kantony Aargau, Berno, Freiburg) lub względów etycznych (m.in. szwajcarskie kantony Appenzell i Lucerna).

W kilku europejskich porządkach prawnych wprowadzone zostały pewne warunki, które należy spełnić w razie odmowy świadczeń. Może to być obowiązek poinformowania o odmowie w określonym czasie (np. „niezwłocznie”, „w odpowiednim czasie”, „w ciągu 24 godzin”, „podczas pierwszej wizyty”), obowiązek odnotowania w dokumentacji medycznej (np. w odniesieniu do odmowy wykonania zabiegu eutanazji z przyczyn medycznych w Belgii), obowiązek przekazania dokumentacji innemu lekarzowi w celu zapewnienia ciągłości opieki medycznej czy też obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia.

Część europejskich ustawodawstw, uwzględniając zasadę *salus aegroti suprema lex*, traktuje zagrożenia życia lub zdrowia jako przesłanki ograniczenia prawa do sprzeciwu sumienia. Rozwiązanie to przyjmuje np. francuski Kodeks zdrowia publicznego, w którym prawo odmowy opieki z powodów zawodowych lub osobistych nie dotyczy przypadków pilnych oraz takich, w których podjęcie działań przez lekarza jest jego „ludzkim obowiązkiem”. Analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 67 luksemburskiego Kodeksu etyki lekarskiej.

Według niemieckiej ustawy o unikaniu i pokonywaniu konfliktów związanych z ciążą możliwość odmówienia wykonania aborcji jest wyłączona tylko w razie gwałtownego i niedającego się inaczej odsunąć (z medycznego punktu widzenia) zagrożenia życia bądź ciężkiego naruszenia zdrowia kobiety. Prawo do odmowy wykonania aborcji nie jest jednak wyłączone, jeśli mimo „sytuacji kryzysowej”, zabieg ten może wykonać inna osoba, bez udziału lekarza, który wyraził sprzeciw. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny stworzył własną definicję „decyzji sumienia” jako: „każdej poważnej decyzji opartej na kategoriach dobra i zła, podjętej przez jednostkę w określonej sytuacji, uznanej przez tę jednostkę za nieodzowną i wiążącą, tak że każde postępowanie niezgodne z ową decyzją powoduje poważny dyskomfort psychiczny” (E. Tuora-Schwierskott, *Pojęcie sumienia w doktrynie konstytucjonalistów niemieckich w świetle ochrony prawnej wolności sumienia i religii*, „Państwo i Prawo” z. 8/2014, s. 96). Także przedstawiciele niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego przyjmują, że państwo musi stworzyć człowiekowi możliwość wyboru, żeby nie był on narażony na konflikty sumienia. Jego zadaniem jest ustanowienie jedynie koniecznego minimum etycznego, a nie ustalanie treści wolności sumienia; „porządek prawny powinien być tak ukształtowany, by jednostka mogła postępować według przyjętych przez siebie kryteriów działania” (E. Tuora-Schwierskott, *Pojęcie ...*, s. 95).

Regulację podobną do niemieckiej zawiera § 97 ust. 2 austriackiego kodeksu karnego, zgodnie z którym żaden lekarz nie jest zobowiązany do przeprowadzania zabiegu przerywania ciąży lub do współdziałania przy takim zabiegu, chyba że zabieg ten jest, bez możliwości jego odroczenia, niezbędny w celu ratowania ciężarnej od grożącego jej bezpośrednio oraz niemożliwego do oddalenia w inny sposób zagrożenia życia.

W myśl włoskiej ustawy nr 194 z 22 maja 1978 r. o ochronie macierzyństwa i przerywaniu ciąży na oświadczenie zawierające odmowę wykonywania czynności związanych z przerywaniem ciąży ze względów religijnych lub moralnych nie może powołać się członek personelu medycznego lub pomocniczego personelu medycznego,

jeżeli zajdą szczególne okoliczności tego rodzaju, że ich interwencja jest niezbędna dla uratowania życia kobiety znajdującej się w bezpośrednim niebezpieczeństwie.

4. Wolność sumienia i religii w Konstytucji RP.

4.1. Miejsce wolności sumienia w polskim porządku konstytucyjnym.

4.1.1. Wolność sumienia i wyznania ma w Rzeczypospolitej Polskiej silną podstawę zarówno w omówionych powyżej aktach prawa międzynarodowego, jak i w przepisach Konstytucji. Już preambuła Konstytucji zawiera odniesienie do sumienia, stanowiąc o „poczuciu odpowiedzialności [każdego obywatela] przed Bogiem lub przed własnym sumieniem”. W art. 25 ust. 2 Konstytucji, umiejscowionym w jej rozdziale pierwszym, ustrojodawca zdecydował, że: „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonania religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”. Znaczenie prawne sumienia podkreślają również, poza przepisami będącymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie, art. 85 ust. 3 Konstytucji (wprowadzający prawo do odmowy odbywania służby wojskowej ze względu na przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne), art. 48 ust. 1 Konstytucji (dotyczący prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z ich własnymi przekonaniem), a także art. 233 ust. 1 Konstytucji (zakazujący ograniczania tej wolności w czasie stanu wojennego i wyjątkowego).

Niewątpliwie jednak zasadnicze znaczenie dla określenia kształtu centralnej w rozpatrywanej sprawie wolności ma art. 53 Konstytucji. Wolność sumienia – tradycyjnie wymieniana łącznie ze swobodą wyznania, a w art. 53 ust. 1 Konstytucji wraz z wolnością religii – zajmuje szczególne miejsce wśród praw i wolności człowieka. Dla niektórych autorów pozycja wolności sumienia i religii wynika przede wszystkim z jej chronologicznego pierwszeństwa i merytorycznej wagi. Przyjmują oni, że „z punktu widzenia praw człowieka wolność sumienia i wyznania jest chronologicznie pierwszą, wręcz rudymenarną wolnością, kluczową dla całego systemu praw i wolności” (zob. J. Szymanek, *Wolność sumienia i wyznania w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2006, s. 39). Jest wolnością tkwiącą w samej naturze człowieka, stąd określa się ją jako przyrodzoną, a przez to – niezbywalną. Wolność sumienia, sama będąc podstawowym prawem człowieka, jest jednocześnie źródłem wielu innych praw i wolności, jest swoistym „prawem praw”. Wynika to z przyjętej w Konstytucji personalistycznej koncepcji praw i wolności, której świadectwem jest szereg jej przepisów (zob. J. Szymanek, *Wolność sumienia i wyznania...*, s. 41, 42). Inni autorzy, nie przypisując wolności sumienia i religii aż takiej rangi, wiążą ją jednak bezpośrednio ze statuowaną w art. 30 Konstytucji godnością człowieka, która stanowi źródło wolności i praw. Godność człowieka wyraża się m.in. we wrodzonym (immanentnym) poszukiwaniu i przeżywaniu przez niego pewnych wartości transcendentnych, do czego wyraźnie nawiązuje preambuła do Konstytucji, tworząc tym samym podstawę uznania wolności zawartych w art. 53 Konstytucji (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 53 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, pkt 4, s. 2). O wolności religii Trybunał wypowiedział się, że jest ona „nie tylko wolnością jednostki o charakterze osobistym, lecz także zasadą ustrojową, co odpowiednio zwiększa wagę tej wolności (zob. wyrok z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118, cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia).

4.1.2. Ustrojodawca polski zdecydowanie odszedł od koncepcji polegającej na przyznawaniu ochrony, gwarantowaniu czy tolerowaniu swobody sumienia i wyznania. Takie ujęcie zakładałoby istnienie jakiegoś autorytetu uprawnionego do określania granic ochrony czy tolerancji. Tymczasem wolność ta bywa uznawana za ponadpozytywną, aksjologicznie związaną z samą naturą człowieka, będącą istotnym elementem jego godności. Stąd system prawny, który by jej nie gwarantował, „byłby *ab initio* niepełnym, nieskutecznym i nieefektywnym, a w konsekwencji także niedemokratycznym, bo odbiegającym od wzorca państwa respektującego konieczne *minimum minimorum* w zakresie ochrony praw człowieka” (J. Szymanek, *Wolność sumienia i wyznania...*, s. 39). Konieczność jej poszanowania jest ściśle powiązana z poszanowaniem i ochroną godności człowieka, co jest obowiązkiem władz publicznych.

Trybunał w swym orzecznictwie przyjmuje, że godność człowieka jest „aksjologiczną podstawą i przesłanką całego porządku konstytucyjnego”, stanowi wartość „o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych” (por. M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, „Państwo i Prawo” z. 8/2014, s. 3 i nast., i cytowane przez autora wyroki TK z: 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108 oraz 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126). Jednocześnie Trybunał dostrzega związek godności człowieka z konkretnymi prawami lub wolnościami i na ogół przyjmuje, że ich naruszenie „wywiera swój refleks w stosunku do godności człowieka” (M. Granat, *Godność...*, s. 9). Art. 30 Konstytucji niemal nigdy nie jest powoływany samodzielnie jako wzorzec kontroli, lecz zwykle jest wiązany z przepisem statuującym konkretną wolność lub prawo. Chociaż podmioty inicjujące kontrolę konstytucyjną najczęściej tymi samymi argumentami uzasadniają naruszenie konkretnej wolności lub

prawa oraz godności, Trybunał w wielu orzeczeniach kumuluje wzorce kontroli, traktując godność jako wzorzec, który towarzyszy zarzutowi naruszenia innego prawa.

4.2. Normatywna treść wolności sumienia.

4.2.1. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie wzorzec kontroli konstytucyjnej niewątpliwie stanowiła ta część przepisu art. 53 ust. 1 Konstytucji, która dotyczy wolności sumienia, do rozstrzygnięcia zbędna była głębsza refleksja nad znaczeniem zastąpienia przez polskiego ustrojodawcę tradycyjnej formuły „wolności sumienia i wyznania” formułą „wolności sumienia i religii”. Trybunał zwolniony jest z obowiązku analizowania, czy postanowienie zawarte w art. 53 ust. 1 Konstytucji jest treściowo tożsame z przyjętym w ustawie z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.) oraz aktach prawa międzynarodowego. Zwraca jednak uwagę, że według niektórych autorów – wobec zastąpienia „wolności wyznania” „wolnością religii” – zostaje rozszerzona pojemność pierwszej z wolności wymienionych w art. 53 ust. 1 Konstytucji. „Wolność sumienia” musi bowiem udźwignąć swobodę niewyznawania żadnej religii, która to swoboda – co do czego nie ma sporu – jest gwarantowana na tym samym poziomie co wolność kultywowania dowolnej wiary. Korzystając z wolności sumienia, można „realizować zarówno «wolność do religii» w rozumieniu konstytucyjnym, jak i «wolność od religii»” (P. Winczorek, *Wolność wyznaniowa*, „Państwo i Prawo” z. 4/2015, s. 7). Wynika stąd, że pojęcie sumienia w Konstytucji w istocie odrywa się od religii. Nakazy sumienia mogą wynikać bowiem z różnych systemów wartości. Bliższa analiza zagadnienia zdecydowanie potwierdza to spostrzeżenie.

4.2.2. Pojęcie „sumienia” pojawiło się po raz pierwszy w etyce chrześcijańskiej. Wywodzi się je od św. Hieronima, który w IV w. zaczął posługiwać się pojęciem *synderesis* oznaczającym przyrodzoną człowiekowi władzę odróżniania dobra od zła. U św. Tomasza z Akwinu „*con-scientia*” („współ-wiedza”), czyli sumienie, to zdolność do intelektualnej oceny własnych aktów jako dobrych albo złych. Podstawą tej zdolności jest rozum, który pozwala na odróżnianie dobra od zła na poziomie konkretnych działań. Mimo niewątpliwie „chrześcijańskiego pochodzenia”, sumienie – jako kategoria filozoficzna – w dalszym rozwoju historycznym oderwało się od swych korzeni i weszło do kanonu pojęć uznawanych za ważne w oderwaniu od teorii teologicznych. Przez filozofów XVIII-wiecznych uważane było za element zmysłu moralnego, w który wyposażony jest każdy człowiek od chwili urodzenia; sumienie nie jest głosem boga, lecz natury. David Hume – w *Traktacie o naturze ludzkiej* – uznawał, że źródłem moralnych przekonań człowieka są jego uczucia, nie zaś rozum. „Sprzeciw sumienia” to emocjonalny bunt przeciw obowiązującym normom postępowania. Myśliciele XIX-wieczni powątpiewali w przyrodzoną zdolność człowieka odróżniania dobra od zła; wywodzili ją raczej z wychowania a ściślej nacisku wywieranego przez wychowawcę (James i John Stuart Millowie, Aleksander Bain). Wiek XX przyniósł modyfikację tego wyobrażenia, wskazując na społeczeństwo jako źródło presji wywieranej na jednostkę i w konsekwencji – kształtującej jej sumienie (Emil Durkheim). Dla Zygmunta Freuda sumienie było dyspozycją do oceniania samego siebie według kryteriów narzuconych pod presją „kultury”, zwłaszcza potępiania siebie i samoudręczenia. „Sprzeciw sumienia” to sygnał, że normy, które otoczenie społeczne usiłuje „wdrukować” w myślenie i postępowanie jednostki, są niespójne (por. A. Szostek, *Kategoria sumienia w etyce*, [w:] *Sprzeciw sumienia w praktyce medycznej – aspekty etyczne i prawne*, red. P. Stanisz, J. Pawlikowski, M. Ordon, Lublin 2014, s. 15 i nast.; W. Chańska, *Klauzula sumienia jako wyraz moralnego kompromisu*, „Prawo i Medycyna” nr 3-4/2013, s. 31-33). Przywołane poglądy na temat sumienia dowodzą, że kategoria ta „już dość dawno oddzieliła się od chrześcijańskich korzeni i stała się koncepcją na wskroś świecką” (W. Chańska, *Klauzula...*, s. 33).

4.2.3. „Sumienie” nie poddaje się prawniczemu definiowaniu. Warto odnotować, że w większości języków indoeuropejskich zachowany został intelektualny źródłostów polskiego terminu „sumienie”, tzn. pozostało nawiązanie do współ-wiedzy „*con-scientia*” (zob. A. Szostek, *Kategoria sumienia w etyce...*, s. 19). Współcześnie podstawę do określenia granic tego pojęcia dają wyniki badań innych dziedzin wiedzy, zwłaszcza filozofii (etyki), antropologii, psychologii i teologii, dlatego należy uznać konieczność definiowania „wolności sumienia” odrębnie od „wolności religii”. Według jednego z poglądów prezentowanych we współczesnej nauce niemieckiej, sumienie kształtowane jest w komunikacji społecznej i stanowi podstawę kształtowania współżycia w społeczeństwie, w oderwaniu od wartości religijnych i filozoficznych (por. E. Tuora-Schwierskott, *Pojęcie...*, s. 94). Zdaniem P. Winczorka pojęcie sumienia można odnosić do „poglądów i działań o zasięgu przekraczającym wymiar religijny, w szczególności do przekonań o charakterze areligijnym lub antyreligijnym” (P. Winczorek, *Wolność...*, s. 7). Sumienie stanowi imperatyw postępowania według takich wartości, jak „dobro” i „zło”, „prawda” czy „fałsz”, których wybór jest odbierany jako wiążący i bezwarunkowo obowiązujący, pozwala na prawdziwy rozwój osobowości człowieka, będąc zarazem podstawową konstrukcją jego osobowości psychospołecznej. Według *Słownika języka polskiego* (red. M. Szymczak, Warszawa 1995) sumienie to: „właściwość psychiczna, zdolność pozwalająca odpowiednio oceniać własne postępowanie jako zgodne lub niezgodne z przyjętymi normami etycznymi”. Sumienie jako atrybut suwerenności jednostki jest więc, mówiąc najogólniej, świadomością

moralną albo zdolnością „wydawania ocen dotyczących wartości moralnej czynów człowieka, w szczególności postępowania samego podmiotu” (K. Kosior, *Sumienie*, [w:] *Mała encyklopedia filozofii: pojęcia, problemy, kierunki, szkoły*, red. S. Jedynak, Bydgoszcz 1996, s. 448-449). Według P. Winczorka „sumienie można rozumieć jako zdolność danej osoby do przeżywania moralnych nakazów, by zachowywać się w pewien sposób zarówno w relacji z innymi ludźmi, jak i z samym sobą” (P. Winczorek, *Wolność...*, s. 7). Zdaniem B. Chyrowicz, „sumienie jest moralną samoświadomością człowieka”. Ponieważ dotyczy wprost jego moralnej autonomii, „obrona autonomii sumienia jest w istocie obroną naszej moralnej tożsamości” (B. Chyrowicz, *Moralna autonomia i klauzula sumienia*, „Medycyna Praktyczna” nr 1/2014, s. 120).

Jak zauważył Trybunał w orzeczeniu z 15 stycznia 1991 r. (sygn. U 8/90, OTK w 1991 r., poz. 8), wolność sumienia nie oznacza jedynie prawa do reprezentowania określonego światopoglądu, ale przede wszystkim prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, do wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu. Instytucją stojącą na straży tej wolności jest tzw. klauzula sumienia, rozumiana jako możliwość niepodejmowania działania zgodnego z prawem i powinno, a jednocześnie sprzecznego ze światopoglądem (przekonaniami ideologicznymi czy religijnymi) danej osoby. W wymiarze etycznym konstrukcja ta może dowodzić prymatu sumienia nad wymaganiami prawa stanowionego, zaś na płaszczyźnie jurydycznej – zapewnia realizację wolności sumienia i eliminuje kolizję norm prawa stanowionego z normami etycznymi, umożliwiając jednostce zachowanie godziwe – spójne z własnymi przekonaniami.

4.2.4. Dotychczasowe ustalenia uzasadniają tezę, że choć nie dysponujemy prawniczą definicją, możliwe jest wskazanie warunków niezbędnych do tego, by mówić o poszanowaniu wolności sumienia przez porządek prawny. Z jednej strony, jest to zapewnienie wolności przyjmowania przez daną osobę zespołu poglądów i reguł moralnych, filozoficznych, religijnych i społecznych oraz postępowania zgodnie z nimi; zmuszanie do działań sprzecznych z sumieniem stanowiłoby naruszenie niezbywalnej godności człowieka. Z drugiej strony, warunkiem realizacji wolności sumienia jest zapewnienie, że nikt nie będzie zmuszał innych do podporządkowania się nakazom, które – w swoim sumieniu – każda z tych osób uznaje za obowiązujące. W dyskusji o klauzuli sumienia wskazuje się niebezpieczeństwo związane z rozbieżnością ocen; to samo zachowanie może być różnie oceniane przez różne podmioty w zależności od ukształtowania ich sumień. Wprawdzie w państwie demokratycznym aksjologia Konstytucji i w konsekwencji całego systemu prawa z założenia powinna odpowiadać wartościom uznawanym przez obywateli (prawo jest wszak stanowione przez jego przedstawicieli), oczywiście jest jednak występowanie rozbieżności w tym zakresie. Jeśli przyjmujemy, że – w wypadku konfliktu – klauzula sumienia pozwala powstrzymać się od zachowania oczekiwanego przez porządek prawny, może to prowadzić do naruszeń prawa i chaosu. Dlatego podnosi się, że: „(...) oceny i płynące z nich działania oparte o głos sumienia nie mogą aspirować do miana powszechnych prawd moralnych”; nie każde odwołanie się do sumienia jest moralnie uzasadnione i nie każde działanie dyktowane głosem sumienia może być prawnie akceptowalne (por. W. Chańska, *Klauzula...*, s. 35).

Dostrzegając problemy związane z określeniem konsekwencji wolności sumienia, w szczególności niebezpieczeństwo akceptacji relatywizmu w sferze etyki, które miałyby być skutkiem subiektywnego charakteru sumienia, Trybunał zwraca uwagę, że przedmiot rozpoznawanej sprawy nie wymagał wypowiedzi o charakterze ogólnym, odnoszących się do tych kwestii. W sprawie chodziło jednak o zakres korzystania z klauzuli sumienia przez lekarzy, których status prawny pozwala wyeliminować szereg wątpliwości i ograniczyć ryzyko subiektywizmu.

4.3. Wolność sumienia a status prawny lekarzy i ich podstawowe obowiązki.

4.3.1. Status prawny lekarza jest ukształtowany przez szereg aktów prawnych, z których najważniejsze, to ustawy: o zawodzie lekarza oraz z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej lub u.d.l.). Pierwsza z ustaw w art. 2 ust. 1 stanowi, że: „Wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu (...) świadczeń zdrowotnych, w szczególności: badaniu stanu zdrowia, rozpoznawaniu chorób i zapobieganiu im, leczeniu i rehabilitacji chorych, udzielaniu porad lekarskich, a także wydawaniu opinii i orzeczeń lekarskich”; w art. 2 ust. 3 ustawa przewiduje także wykonywanie zawodu w postaci prowadzenia prac badawczych, nauczania zawodu lekarza lub kierowania podmiotem leczniczym. Zgodnie z art. 4 u.z.l.: „Lekarz ma obowiązek wykonywać zawód, zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością”. Według art. 30 u.z.l., który otwiera rozdział 5 u.z.l. regulujący „Zasady wykonywania zawodu lekarza”: „Lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”. Art. 38 ust. 1 u.z.l. określa warunki niepodjęcia leczenia lub odstąpienia przez lekarza od leczenia pacjenta. Z kolei art. 15 u.d.l. stanowi, że: „Podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje

natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia”. Dwa ostatnie przepisy, odnoszące się do lekarza i do podmiotu leczniczego, nakładają obowiązki ustawowe, których wykonanie jest niezależne od istnienia jakiegokolwiek zobowiązania (natury umownej czy administracyjnej) wobec konkretnej osoby potrzebującej pomocy. Naruszenie obowiązku udzielenia pomocy przez lekarza czy nieudzielenie przez szpital świadczenia zdrowotnego osobie w stanie zagrożenia życia lub zdrowia rodzi odpowiedzialność prawną (w odniesieniu do lekarza nawet odpowiedzialność karną, por. M. Nesterowicz, N. Karczewska-Kamińska, *Prawa pacjenta w kontekście odmowy udzielenia świadczeń medycznych przez lekarza lub szpital (w związku z klauzulą sumienia)*, [w:] *Sprzeciw sumienia...*, s. 118). Skorelowany z przepisami statuującymi obowiązki lekarzy i podmiotów leczniczych jest art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: u.p.p.), który stanowi, że: „Pacjent ma prawo do natychmiastowego udzielenia świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia”.

Trybunał zwraca uwagę na różnicę w określeniu obowiązków lekarza i podmiotu leczniczego. Ustawa o zawodzie lekarza nie obciąża lekarza *ex lege* obowiązkiem wykonywania świadczeń zdrowotnych, choć wykonywanie zawodu może polegać także na wykonywaniu takich świadczeń (art. 2 ust. 1 u.z.l.). Obowiązek lekarza obejmuje „udzielanie pomocy lekarskiej” (art. 30 u.z.l. – odpowiednio art. 38 u.z.l. odnosi się do niepodjęcia leczenia lub odstąpienia od leczenia), zaś obowiązek szpitala to „udzielanie świadczeń zdrowotnych” (art. 15 u.d.l.). Także prawo pacjenta zostało odniesione do „świadczenia zdrowotnego” (art. 7 u.p.p.). Należy podkreślić, że – mimo szerokiego zakresu pojęcia „świadczenie zdrowotne”, zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.d.l. – zakres ustawowego obowiązku podmiotu leczniczego i prawa pacjenta jest wyraźnie ograniczony do przypadków, gdy ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia konieczna jest natychmiastowa interwencja medyczna.

4.3.2. Z punktu widzenia przedmiotu rozpoznawanej sprawy konieczne jest odnotowanie, że lekarze – jako przedstawiciele wolnego zawodu – związani są nie tylko normami prawa powszechnie obowiązującego określającymi zasady wykonywania ich profesji, ale także normami korporacyjnymi, które sami w ramach samorządu przyjmują i których zobowiązują się przestrzegać. Lekarze to przedstawiciele zawodu, dla którego zasady etyki zostały „skodyfikowane”, zanim powstały inne kodeksy i konstytucje. O poszukiwaniu etycznych źródeł moralności i szczełólnego etosu profesji medycznej świadczy treść, przypisywanej ojcu medycyny, tzw. przysięgi Hipokratesa. W wymiarze osobistym lekarz zobowiązywał się „zachować czystym i prawym swoje życie i swoją sztukę”. W części odnoszącej się do relacji z chorym przysięga zobowiązywała lekarza, by stosował zabiegi lecznicze wedle jego możliwości i rozeznania ku pożytkowi chorych, broniąc ich od uszczerbku i krzywdy. Treść przysięgi nie pozostawia ponadto wątpliwości, że powołaniem lekarza była ochrona życia, począwszy od poczęcia aż do śmierci – zobowiązywał się on bowiem „nigdy nikomu, także na żądanie, nie dawać zabójczego środka ani też nie udzielać w tym względzie rady; podobnie nie dam żadnej kobiecie środka poronnego”. Do podstawowych zasad etyki medycznej przysięga zaliczała także obowiązek zachowania w tajemnicy wszystkiego, co lekarz „przy leczeniu albo też poza leczeniem w życiu ludzi ujrział lub usłyszał” (tłumaczenie roty „Przysięgi Hipokratesa” za: J. Gula, *Hipokrates a przerywanie ciąży (nota od tłumacza i tekst)*, [w:] *W imieniu dziecka poczętego*, red. J.W. Gałkowski, J. Gula, Rzym-Lublin 1991, s. 193 i nast.). Reguły ujęte w tzw. przysiędze Hipokratesa, w węższym lub szerszym zakresie, są powtarzane w przyjmowanych współcześnie aktach prawnych, różnej rangi, o różnej mocy obowiązującej, a abiturienti studiów medycznych w państwach naszego kręgu kulturowego przed uzyskaniem dyplomu uprawniającego do wykonywania zawodu lekarza składają przyrzeczenie, którego treść jest wzorowana na przysiędze Hipokratesa. W systemie prawa polskiego reguły te wyrażone są w Kodeksie Etyki Lekarskiej (Uchwała Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 14 grudnia 1991 r., dwukrotnie znowelizowana: w 1993 r. na III Krajowym Zjeździe Lekarzy oraz w 2003 r. na Nadzwyczajnym VII Krajowym Zjeździe Lekarzy; dalej: Kodeks Etyki Lekarskiej lub KEL). Kodeks Etyki Lekarskiej – nie będąc aktem prawa obowiązującego – ustanawia niezależny od prawa zbiór norm etycznych, które mogą być inkorporowane do systemu prawa i stanowić obowiązujące lekarzy normy postępowania (por. orzeczenie TK z 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90; zob. także postanowienie TK z 7 października 1992 r., sygn. U 1/92, OTK w 1992 r., cz. 2, poz. 38).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 KEL: „Powołaniem lekarza jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego, zapobieganie chorobom, leczenie chorych oraz niesienie ulgi w cierpieniu; lekarz nie może posługiwać się wiedzą i umiejętnością lekarską w działaniach sprzecznych z tym powołaniem”. Art. 4 KEL stanowi, że: „Dla wypełnienia swoich zadań lekarz powinien zachować swobodę działań zawodowych, zgodnie ze swoim sumieniem i współczesną wiedzą medyczną”. Nietrudno zauważyć, że cytowane wyżej przepisy ustawy o zawodzie lekarza wyraźnie nawiązują (nawet numeracją) do zasad etycznych przyjętych przez samorząd lekarski. Także art. 30 u.z.l. ma swój pierwowzór w kodeksie etyki. Art. 69 KEL stanowi bowiem, że: „Lekarz nie może odmówić pomocy lekarskiej w przypadkach nie cierpiących zwłoki (...)”, zaś w art. 3 KEL wskazano, że wiek, płeć, rasa, wyposażenie genetyczne, narodowość, wyznanie, przynależność społeczna, sytuacja materialna, poglądy polityczne lub inne uwarunkowania nie mogą być przyczyną odmowy pomocy.

Trybunał stwierdził istnienie zbieżności reguł etycznych przyjętych w Kodeksie Etyki Lekarskiej i obowiązków lekarzy wynikających z ustaw. Obowiązek udzielania pomocy lekarskiej, wynikający z art. 30 u.z.l., wraz ze statuowanym w art. 38 ust. 1 u.z.l. zakazem odmowy leczenia lub odstąpienia od niego, są w pełni zbieżne z postanowieniami Kodeksu Etyki Lekarskiej i wyrażają tzw. cele wewnętrzne medycyny, które wyrastają z samej jej istoty i decydują o jej etosie (por. J. Pawlikowski, *Spór o klauzulę sumienia z perspektywy celów medycyny*, [w:] *Sprzeciw sumienia...*, s. 154-156). Trybunał stwierdził ponadto, że art. 4 u.z.l. wprost statuuje obowiązek lekarza wykonywania zawodu zgodnie z zasadami etyki zawodowej, a zatem odsyła do Kodeksu Etyki Lekarskiej, w tym jego art. 4, który nakazuje lekarzom wykonywać zawód zgodnie ze swym sumieniem. W konsekwencji postępowanie w zgodzie z sumieniem jest ustawowym obowiązkiem lekarza.

4.3.3. Z analizy przepisów regulujących zasady wykonywania zawodu lekarza wynika, że podstawowe obowiązki i reguły etyczne lekarzy polskich są znane i akceptowane przez środowisko. Na ich tle nie powstają sygnalizowane wyżej wątpliwości co do nadmiernego subiektywizmu ocen, w szczególności niebezpieczeństwo relatywizmu moralnego (por. cz. III, pkt 4.2.4 uzasadnienia). Każdy lekarz w Polsce przyrzeka uroczyście „służyć zdrowiu i życiu ludzkiemu” (przyrzeczenie lekarskie, drugie tiret). Bierze na siebie wykonywanie tego obowiązku według najlepszej wiedzy wobec wszystkich chorych, niezależnie od ich rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych i stanu majątkowego, mając na celu wyłącznie ich dobro i okazując im należyty szacunek (trzecie tiret). Nie ma zatem miejsca na relatywizm moralny, jeśli chodzi o podstawowy nakaz etyki lekarskiej, jakim jest „ochrona życia i zdrowia ludzkiego, zapobieganie chorobom, leczenie chorych oraz niesienie ulgi w cierpieniu” (art. 2 ust. 1 KEL). Jak zauważono w literaturze, „sprzeciw sumienia lekarskiego najczęściej wynika bardziej z hipokratejskiej tradycji etycznej niż z przekonań religijnych” (J. Pawlikowski, *Prawo do wyrażania sprzeciwu sumienia przez personel medyczny – problemy etyczno-prawne*, „Prawo i Medycyna” nr 3/2009, s. 36, z odesłaniem do wypowiedzi J.K. Mason).

Wobec dokonanych ustaleń, za zdecydowanie mylące należy uznać formułowane w literaturze przykłady białych lekarzy odmawiających, z powołaniem się na klauzulę sumienia, świadczeń ciemnoskórym pacjentom (i odwrotnie), mające wskazywać na niedopuszczalność pozostawienia praktyk lekarskich sumieniu osób wykonujących ten zawód (zob. W. Chańska, *Klauzula...*, s. 36). Przykłady te, w każdym razie na tle prawa polskiego, są nierealne. Trybunał stwierdził, że wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej na pewno nie zmierza do zapewnienia lekarzom możliwości bezkarnego łamania zasad reguł etycznych wyrażonych w Kodeksie Etyki Lekarskiej z powołaniem się na klauzulę sumienia. Przeciwnie, wnioskodawca przywołuje te powszechnie akceptowane reguły dla wzmocnienia argumentów skierowanych pod adresem kwestionowanych przepisów.

4.3.4. Źródłem problemów etycznych jest natomiast rozszerzanie obowiązków lekarzy poza realizację wynikających z Kodeksu Etyki Lekarskiej, a także z art. 30 i art. 38 u.z.l., celów wewnętrznych medycyny, które – posługując się sformułowaniem z ustawy o zawodzie lekarza – można określić jako obowiązek udzielania pomocy lekarskiej. To rozszerzenie wynika z art. 2 ust. 1 u.z.l., który – określając, na czym polega wykonywanie zawodu lekarza – wskazuje na udzielanie „świadczeń zdrowotnych”, nie zaś – pomocy lekarskiej. Typowe czynności lecznicze są w tym przepisie wymienione jako przykład świadczeń zdrowotnych („w szczególności”). Według definicji legalnej, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.d.l., przez „świadczenie zdrowotne” rozumie się: „działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych, regulujących zasady ich wykonywania”. Trybunał stwierdził, że językowa wykładnia przepisu nie wskazuje na rozciągnięcie definiowanego pojęcia świadczenia zdrowotnego poza cele lecznicze. Ustawodawca, używając w końcowej części przepisu zaimka „ich” nakazuje przyjąć, że „przepisy odrębne” mają się odnosić do zasad wykonywania działań wyliczonych w pierwszej części przepisu, a zatem – do działań medycznych. Mimo takiego sformułowania przepisu powszechne jest przekonanie, że „świadczenia zdrowotne” obejmują także działania o celach nieleczniczych. Co ważniejsze, sam ustawodawca czyni użytek z szerokiego rozumienia tego pojęcia, zaliczając do świadczeń zdrowotnych świadczenia o celach wykraczających poza „działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia”. Dowodem na istnienie „przepisów odrębnych”, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 10 u.d.l., jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej) i akty wykonawcze wydane na jej podstawie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, które w wykazach tzw. świadczeń gwarantowanych przewidują finansowanie także działań o celach nieleczniczych.

Trybunał stwierdził, że przedmiotem wniosku w rozpatrywanej sprawie jest właśnie margines aktywności zawodowej lekarzy, obejmujący działania kwalifikowane w przepisach odrębnych jako świadczenia zdrowotne, które jednak nie mieszczą się w wyznaczonym w art. 30 u.z.l. podstawowym obowiązku lekarza, jakim jest udzielanie pacjentowi pomocy medycznej. Choć zarówno zarzuty wniosku, jak i stanowiska uczestników postępowania zostały sformułowane w sposób generalny, jako dotyczące wszelkich sytuacji, w których lekarz może odmówić

świadczenia medycznego ze względu na sprzeciw sumienia, w tle sprawy wyraźnie rysują się żywo dyskusyjne współcześnie świadczenia związane z ludzką prokreacją, a zwłaszcza przerwaniem ciąży. Nie odnosząc się do tych kwestii, na obecnym etapie analizy Trybunał zwraca uwagę tylko na ten aspekt problemu, który wiąże się wprost z obawami o zbyt ni subiektywizm lekarskiego sumienia. Trybunał uznał mianowicie, że zachowanie podstawowego imperatywu moralnego, obowiązującego wszystkich lekarzy, tj. nakazu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, nie pozostawia swobody działania dyktowanego sumieniem poszczególnych przedstawicieli zawodu. Nie ma tu miejsca na relatywizm moralny. Problemem jest natomiast rozstrzygnięcie fundamentalnej kwestii antropologicznej, tj. kwestii początku życia (zob. B. Chyrowicz, *Moralna autonomia...*, s. 121).

4.4. Pierwotny charakter klauzuli sumienia w odniesieniu do lekarzy.

4.4.1. Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, w demokratycznym państwie prawnym wyrazem prawa do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, a w konsekwencji także wyrazem wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu, jest klauzula sumienia (por. J. Pawlikowski, *Prawo do wyrażania sprzeciwu sumienia...*, s. 29). Wolność sumienia musi bowiem przejawiać się także w możliwości odmowy wykonania obowiązku nałożonego zgodnie z prawem z powołaniem się na przekonania naukowe, religijne lub moralne. Pogląd, że prawo do sprzeciwu sumienia znajduje podstawę w wyrażonej w art. 53 ust. 1 Konstytucji wolności sumienia i religii, podzielany jest niemal powszechnie w doktrynie (por. m.in. K. Szczucki, *Klauzula sumienia – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica*” nr 50/2009, s. 168-169; R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2014, s. 155-156, M. Skwarzyński, *Sprzeciw sumienia w adwokaturze*, [w:] *Standardy bezstronności światopoglądowej władz publicznych*, red. A. Mezglewski, A. Tunia, Lublin 2013, s. 219; A. Zoll, *Charakter prawny klauzuli sumienia*, „*Medycyna Praktyczna*” nr 1/2014, s. 100-101). Podziela go również Rzecznik Praw Obywatelskich (por. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 lipca 2014 r. skierowane do Ministra Zdrowia, nr I.812.8.2014.AM; dalej: pismo RPO z 21 lipca 2014 r.). W. Johann i B. Lewaszkiwicz-Petrykowska stwierdzają, że: „na straży tej wolności [sumienia] stoi prawo powołania się na klauzulę sumienia i odmowy wykonania czynności sprzecznej z własnym sumieniem. (...) Nie można chronić w sposób rzeczywisty nienaruszalnych praw człowieka, bez ochrony jego sumienia. Wolność sumienia odzwierciedla bowiem godność człowieka. Jej ochrona jest niezbędna dla gwarantowania istotnej treści niektórych podstawowych praw, takich jak wolność wyrażania własnych przekonań etycznych, filozoficznych lub religijnych. (...) Możliwość powołania się na klauzulę sumienia uznawana jest za prawo o charakterze fundamentalnym, którego ograniczenie nastąpić może zupełnie wyjątkowo” (por. W. Johann, B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym...*, s. 21). Prawo jednostki do odwołania się do „klauzuli sumienia” stoi zatem na straży nie tylko wolności sumienia, ale także godności osoby ludzkiej, która jest prawem przyrodzonym i niezbywalnym.

4.4.2. W doktrynie prezentowany jest jednak także – leżący u podstaw stanowiska Prokuratora Generalnego i Ministra Zdrowia w rozpatrywanej sprawie – pogląd, zgodnie z którym możliwość powołania się na klauzulę sumienia stanowi sytuację wyjątkową, a kwestionowany art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. ustanawia jedynie „przywilej” lekarzy (por. E. Dytus, *Klauzula sumienia – przywilej lekarza, problem pacjenta*, [w:] *Lege artis: problemy prawa medycznego*, red. J. Haberko, R. D. Kocyłowski, B. Pawelczyk, Poznań 2008, s. 148; E. Zielińska, [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentyści. Komentarz*, red. E. Zielińska, Warszawa 2008, s. 554; W. Brzozowski, *Uzewewnętrznianie przynależności religijnej. Zagadnienia systemowe*, [w:] *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, J. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa 2012, s. 278 i nast.). Tak też przyjęto w stanowisku Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN nr 4/2013 z 12 listopada 2013 r. w sprawie tzw. klauzuli sumienia. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania takiego „przywileju” w odniesieniu do lekarzy.

4.4.3. W ocenie Trybunału, pogląd ten pozostaje w oczywistej sprzeczności z przedstawionymi wyżej standardami ukształtowanymi na podstawie aktów prawa międzynarodowego, a także z rangą, jaką powszechnie przyznaje się wolności wynikającej z art. 53 ust. 1 Konstytucji. W ich świetle prawo do sprzeciwu sumienia powinno być uznane za prawo pierwotne względem jego ograniczeń. Taka też wykładnia prezentowana była w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który przyjął istnienie w polskim systemie prawnym konstrukcji klauzuli sumienia – w odniesieniu do lekarzy zobowiązanych do wydania orzeczenia o dopuszczalności przerwania ciąży oraz wykonania zabiegu przerwania ciąży – jeszcze przed jej oficjalnym skodyfikowaniem w przepisach rangi ustawowej (por. orzeczenie TK z 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90; zob. także postanowienie TK z 7 października 1992 r., sygn. U 1/92). W orzeczeniu Trybunału o sygn. U 8/90 istnienie takiej klauzuli w odniesieniu do lekarzy wyprowadzono zarówno z art. 82 ust. 1 konstytucji z 1952 r. (zapewniającego obywatelom wolność sumienia i wyznania), jak i art. 18 MPPOiP. W świetle uzasadnienia tego orzeczenia nie ulega wątpliwości, że art. 39 u.z.l. nie kreuje przywileju dla lekarza, gdyż wolność sumienia każdego człowieka jest kategorią pierwotną i niezbywalną, którą prawo konstytucyjne oraz regulacje międzynarodowe jedynie poręczają.

Wolność sumienia – w tym ten jej element, którym jest sprzeciw sumienia – musi być więc respektowana niezależnie od tego, czy istnieją przepisy ustawowe ją potwierdzające.

4.4.4. Przeciwko przedstawionemu ujęciu klauzuli sumienia, jako klauzuli generalnej, wynikającej wprost z Konstytucji, zgłaszany bywa argument, którego sens sprowadza się do pytania, dlaczego prawo sprzeciwu sumienia – rzekomo przysługujące wszystkim podmiotom – uregulowane jest w odniesieniu do lekarzy. Brak stosownych unormowań w odniesieniu do wielu innych zawodów ma dowodzić tezy, że to ustawa, a nie Konstytucja, jest źródłem lekarskiego „przywileju”. Odpierając ten zarzut, Trybunał stwierdził, że decyzja ustawodawcy o wyartykułowaniu klauzuli sumienia w ustawie regulującej wykonywanie zawodu lekarza ma głębokie uzasadnienie. Nie sposób zaprzeczyć, że przedstawiciele tego zawodu konfrontowani są na co dzień z przypadkami wymagającymi podejmowania decyzji, których konsekwencje mogą prowadzić nawet do śmierci człowieka. Jak słusznie zauważono: „Biorąc pod uwagę istotę dylematów, które niesie ze sobą rozwój nauk i technik medycznych, konflikty sumienia, na które narażeni są przedstawiciele zawodów medycznych, wydają się wyjątkowo newralgiczne, dotyczą bowiem wartości najbardziej podstawowych, także z punktu widzenia państwa prawa” (O. Nawrot, *Prawa człowieka, sprzeciw sumienia i państwo prawa*, [w:] *Sprzeciw sumienia...*, s. 109). Poza wskazaniem na wymiar praktyczny ustawowego ujęcia klauzuli sumienia w odniesieniu do lekarzy, szczególnie należy zaakcentować prawne znaczenie tego unormowania. Jak wyżej wskazano (por. cz. III, pkt 4.3.2 uzasadnienia), działanie w zgodzie z sumieniem w przypadku lekarzy jest nie tylko korzystaniem przez nich z wolności konstytucyjnej i wykonywaniem powinności moralnej, lecz obowiązkiem ustawowym, wynikającym z art. 4 u.z.l. w związku z art. 4 KEL. W konsekwencji lekarz w swej działalności zawodowej może znaleźć się w sytuacji konfliktu dwóch ciężących na nim z mocy ustawy obowiązków: z jednej strony – obowiązku wykonania świadczenia zdrowotnego, z drugiej – działania w zgodzie z sumieniem. Szczególna regulacja zawarta w art. 39 u.z.l. rozstrzyga ten konflikt, chroniąc lekarza przed odpowiedzialnością z tytułu naruszenia obowiązku.

4.4.5. Podsumowując, Trybunał uznał, że prawo lekarza do powołania się na klauzulę sumienia w obrębie stosunków prawa medycznego wynika nie z art. 39 u.z.l., lecz bezpośrednio z przepisów konstytucyjnych i aktów prawa międzynarodowego. Nie ma zatem podstaw do formułowania odrębnego prawa do „klauzuli sumienia”, a – w konsekwencji – nie ulega wątpliwości, że ustawodawca nie może dowolnie kształtować tego „przywileju” albo go znosić, lecz musi respektować konstytucyjne warunki ustanawiania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał zdecydowanie odrzucił zatem stanowisko Prokuratora Generalnego i Ministra Zdrowia, znajdujące wsparcie w kilku opracowaniach naukowych, których autorzy przyjmują, że możliwość odmowy udzielenia świadczenia zdrowotnego przez lekarza stanowi jego przywilej. W ocenie Trybunału, prawo lekarza, jak każdej innej osoby, do powstrzymania się od działań sprzecznych z własnym sumieniem wypływa wprost z wolności gwarantowanej przez Konstytucję, a zatem także w braku unormowania w art. 39 u.z.l. lekarz mógłby odmówić świadczenia z powołaniem się na sprzeciw sumienia. Jednakże na lekarzu spoczywa ponadto ustawowy obowiązek działania w zgodzie z sumieniem; bez art. 39 u.z.l. zwolnienie z tego obowiązku nie byłoby oczywiste.

4.5. Wnioski dotyczące kontroli konstytucyjnej.

Przed przystąpieniem do konstytucyjnej oceny norm zakwestionowanych we wniosku NRL, Trybunał uznał za użyteczne poczynić kilka ustaleń wstępnych odnoszących się do wszystkich zarzutów, tak by uniknąć powtórzeń oraz uporządkować dalszą analizę. Otóż mimo sygnalizowanej powyżej (cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia) rozbieżności poglądów co do statusu klauzuli sumienia, Trybunał stwierdził, że uczestnicy postępowania są zgodni co do pewnych kwestii.

Po pierwsze, wolność sumienia, będącą głównym wzorcem kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie, wszyscy uczestnicy postępowania traktują jako wolność fundamentalną, mającą umocowanie nie tylko w Konstytucji, ale także w aktach prawa międzynarodowego.

Po drugie, uczestnicy postępowania zgadzają się, że kwestionowane we wniosku przepisy u.z.l. wprowadzają ograniczenia korzystania przez lekarzy z wolności sumienia.

Po trzecie, wszyscy – w założeniu – dopuszczają ograniczenia tej wolności. Co więcej, w rozpatrywanej sprawie w zasadzie nie pojawia się problem wskazania źródła klauzuli limitującej wolność sumienia, choć – teoretycznie – mogłyby tu konkurować dwa przepisy, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 53 ust. 5 Konstytucji. Trybunał zwraca uwagę, że zbudowany z 7 ustępów art. 53 Konstytucji zawiera własną klauzulę limitacyjną, a mianowicie w ust. 5 określa warunki dopuszczalnego ograniczenia „wolności uzewnętrzniania religii”. Przepis ten w istotnej mierze powtarza treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednak dopuszcza ograniczenie wolności „z jednej strony w ramach nieco węższych, niż występuje to w art. 31 ust. 3 (formalna niedopuszczalność ograniczeń z uwagi na «ochronę środowiska» (...)), a z drugiej strony, na pozór znacznie szerszym, choćby przez brak wymogu proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń czy formalną dopuszczalność zniszczenia także «istoty» tych

wolności)” (P. Sarnecki, komentarz do art. 53 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, pkt 16, s. 9-10). W rozpatrywanej sprawie, inaczej niż to miało miejsce na tle sprawy rozstrzygniętej wyrokiem TK z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13 (cz. III, pkt 7 uzasadnienia), nie zachodzi potrzeba rozstrzygnięcia, jaki jest stosunek obu przywołanych przepisów, gdyż o ich konkurowaniu można mówić tylko w odniesieniu do ograniczeń wolności uzewnętrzniania religii. Wobec jednoznacznego określenia w art. 53 ust. 5 Konstytucji zakresu jego stosowania w odniesieniu do jednej tylko z dwu wolności wskazanych w art. 53 ust. 1 Konstytucji, tj. wolności religii (w jej aspekcie zewnętrznym), trudno przyjąć, by ta szczególna klauzula limitacyjna odnosiła się także do wolności sumienia. W szczególności należy podkreślić, że wnioskodawca zarzuca naruszenie art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (a nie z art. 53 ust. 5 Konstytucji). Wolność sumienia, w przekonaniu wszystkich uczestników postępowania, może być ograniczana z zachowaniem wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Wnioskodawca twierdzi wprawdzie, że w pewnym zakresie ograniczenia nie są w ogóle dopuszczalne (art. 53 ust. 7 Konstytucji), jednak wśród wzorców kontroli wskazanych w odniesieniu do trzeciego i czwartego zarzutu został powołany także art. 31 ust. 3 Konstytucji, będący na gruncie polskiego prawa podstawą przeprowadzenia testu proporcjonalności, niezbędnego do oceny konstytucyjnej dopuszczalności wprowadzanych przez ustawodawcę kompromisów w dziedzinie ochrony wolności i praw.

Zdecydowana rozbieżność stanowisk: z jednej strony wnioskodawcy, z drugiej – Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, dotyczy wyników przeprowadzenia testu proporcjonalności. W ocenie wnioskodawcy, kwestionowane przepisy „nie przechodzą go pozytywnie”, co zdecydowało o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast pozostali uczestnicy uważają, że wskazane we wniosku ograniczenia są – z różnych względów – konieczne, a zatem mieszczą się w zakresie dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych. Trybunał skupił się zatem na badaniu, czy niewątpliwie ograniczenia wolności sumienia lekarzy są dopuszczalne w demokratycznym porządku prawnym.

5. Ocena zgodności z Konstytucją art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 u.z.l. (obowiązek lekarza udzielenia świadczenia zdrowotnego w przypadkach niecierpiących zwłoki).

5.1. Zakres rozpoznania zarzutu.

5.1.1. Treść normatywna art. 39 u.z.l. to deklaracja przysługującej lekarzowi możliwości powstrzymania się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem, w terminologii prawniczej określanej skrótowo jako klauzula sumienia. Pozornie można by sądzić, że z przepisu tego wynika prawo lekarza do odmowy podejmowania działań sprzecznych z sumieniem. Jednak z perspektywy dokonanych wyżej ustaleń Trybunał uznał, że art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. stanowi egzemplifikację („urzeczywistnienie”) – w odniesieniu do lekarzy – wyrażonej w art. 53 ust. 1 Konstytucji wolności sumienia (por. cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia). Utrzymując tę samą perspektywę, Trybunał stwierdził, że zasadnicze znaczenie normatywne przypada nie deklarowanej w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. możliwości odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem lekarza, lecz ograniczeniom tej wolności płynącym z ocenianego przepisu.

5.1.2. Pierwszym z tych ograniczeń, niewątpliwie najbardziej doniosłym, jest wskazanie sytuacji, gdy lekarz – mimo sprzeciwu sumienia – jest zobowiązany wykonać świadczenie. Z zestawienia art. 39 z art. 30 u.z.l. wynika, że lekarz nie może powstrzymać się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, jeżeli zwłoka w ich udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty przez pacjenta życia, ciężkiego uszkodzenia jego ciała lub ciężkiego rozstroju jego zdrowia oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki. Wyłączenie możliwości powołania się przez lekarza na klauzulę sumienia w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia pacjenta, a więc w pierwszych trzech wypadkach określonych w przywołanej normie, nie jest objęte wnioskiem NRL. Nałożenie na lekarza obowiązku udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, której życie lub zdrowie są bezpośrednio i w poważnym stopniu zagrożone, wnioskodawca uważa za uzasadnione w świetle etyki lekarskiej i charakteru wykonywanego przez lekarza zawodu. Można dodać, że znajduje ono uzasadnienie także w hierarchii wartości konstytucyjnych. Sytuacje zagrożenia życia lub poważnego zagrożenia zdrowia mogą być bowiem traktowane jako wypadki, w których jedno dobro (swoboda sumienia lekarza) zostaje ograniczone przez dobra innych pomiotów (życie i zdrowie pacjentów). Naczelna Rada Lekarska kwestionuje obowiązek wykonania świadczenia zdrowotnego, sprzecznego z sumieniem lekarza, tylko w takim zakresie, w jakim obejmuje on „inne przypadki niecierpiące zwłoki”.

5.1.3. Wnioskodawca zarzuca, że przedstawiona norma narusza art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy czym – jeśli chodzi o pierwszy wzorzec – w ocenie NRL doszło zarówno do naruszenia wywodzonej z art. 2 zasady prawidłowej legislacji i określoności przepisów prawnych, jak i do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem NRL, „ochrona wolności sumienia należy niewątpliwie do podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa i państwa”. Zarzut sprzeczności

z art. 30 Konstytucji został we wniosku uzasadniony w zasadzie tylko stwierdzeniem, że: „[z] muszanie do aktywnego postępowania wbrew religii czy sumieniu (...) często bywa utożsamiane z naruszeniem godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji)”. Z art. 65 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca wyprowadza zakaz takiego kształtowania warunków pracy, aby z powodów światopoglądowych pewne zawody były formalnie lub faktycznie niedostępne dla pewnych podmiotów prawa. Przymus udzielania pomocy lekarskiej w sytuacji konfliktu sumienia jest, zdaniem wnioskodawcy, nie do pogodzenia z istotą wolności wykonywania zawodu lekarza. Skutkiem niezastosowania się do nakazu ustawowego może być nawet ponoszenie przez lekarza odpowiedzialności karnej za przestępstwo nieumyślne.

5.1.4. Trybunał Konstytucyjny uznał, że uzasadnienie przez wnioskodawcę zarzutów: naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego (poza zarzutem naruszenia zasady prawidłowej legislacji) oraz statutowanej w art. 30 Konstytucji godności człowieka, będące w istocie powieleniem argumentów za sprzecznością z podstawowym wzorcem kontroli, tj. art. 53 ust. 1 Konstytucji, nie pozwala na odrębne ich rozpatrywanie. Można się zgodzić z wnioskodawcą, że – ogólnie ujmując – każde naruszenie wolności sumienia, ze względu na jej zakorzenienie w godności człowieka, oznacza zarazem atak na godność osoby ludzkiej. Z kolei, ze względu na fundamentalne znaczenie ochrony godności w systemie demokratycznego państwa prawnego, każde naruszenie wolności sumienia oznacza godzenie w fundament tegoż państwa. Jednak legislacyjne wyodrębnienie w Konstytucji wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji) nakazuje dokonywać oceny przepisów ograniczających wolność sumienia przez pryzmat tego właśnie, „wyspecjalizowanego” przepisu. Wywodzenie tej wolności z godności człowieka i wskazanie jej fundamentalnego znaczenia dla demokratycznego porządku ma na celu podkreślenie spoczywającej na ustawodawcy powinności udzielenia jej ochrony. Nie znaczy to jednak, że w każdym wypadku ograniczenia wolności sumienia, bez wskazania dodatkowych argumentów, istnieje podstawa orzeczenia niezgodności z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 30 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału – na tle art. 47 Konstytucji (statuującego prawo do prywatności) – przyjęto, że utożsamianie naruszenia każdego prawa i wolności z naruszeniem godności pozbawiałoby gwarancje zawarte w art. 30 Konstytucji samodzielnego pola zastosowania (por. wyroki TK z: 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19; 4 listopada 2014 r., sygn. SK 55/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 111). Odnosząc te uwagi odpowiednio do wolności sumienia, Trybunał w niniejszym składzie stwierdził, że zarzuty naruszenia art. 30 oraz zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji wymagają odrębnego uzasadnienia, wykraczającego poza argumenty przywołane na poparcie zarzutu naruszenia konkretnej wolności. Przyjęcie odmiennego stanowiska musiałoby prowadzić do uznania, że każde nieproporcjonalne ograniczenie wolności sumienia w jej aspekcie zewnętrznym jest naruszeniem godności a także – zasady demokratycznego państwa prawnego. Ponieważ w uzasadnieniu wniosku NRL odrębnego uzasadnienia zarzutów odnoszących się do art. 2 i art. 30 Konstytucji zabrakło, postępowanie w zakresie badania zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz z art. 30 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; 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.).

5.1.5. W konsekwencji Trybunał dokonał oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia wzorca kontroli konstytucyjnej, jakim jest wyprowadzana z art. 2 Konstytucji i wyodrębniona we wniosku NRL zasada prawidłowej legislacji (cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia) oraz z punktu widzenia art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (cz. III, pkt 5.3 uzasadnienia). Odnosił się także do pozostałych, wskazanych we wniosku wzorców kontroli (cz. III, pkt 5.4 uzasadnienia).

5.2. Ocena konstytucyjności – zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji).

5.2.1. Zarówno we wniosku NRL, jak i w stanowiskach uczestników postępowania kładzie się duży nacisk na kwestię poprawności legislacyjnej posłużenia się w art. 39 u.z.l., przez odesłanie do art. 30 u.z.l., sformulowaniem „inne przypadki niecierpiące zwłoki”. Wnioskodawca zarzuca, że ustawodawca nie określił, kiedy występują takie sytuacje, ani nie podał choćby przykładowego wyliczenia, które mogłyby być pomocne w ich ustaleniu. Z treści art. 30 u.z.l. wynika jedynie, że są to inne wypadki niż te, w których zwłoka w udzieleniu świadczenia zdrowotnego mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia pacjenta.

Jak zauważono w doktrynie, obecne sformułowanie powoduje liczne trudności interpretacyjne i może prowadzić, z racji swej ogólności i pojemności semantycznej, do niedopuszczalnej ingerencji w wolność sumienia przysługującą lekarzowi (por. K. Szczucki, *Klauzula sumienia...*, s. 171). Brak choćby przykładowego wyliczenia w ustawie o zawodzie lekarza sytuacji mogących być traktowane jako „niecierpiące zwłoki” jest źródłem skierowanych do ustawodawcy postulatów przedstawicieli doktryny o doprecyzowanie tego, jakie przypadki

niecierpiące zwłoki wykluczają zastosowanie klauzuli sumienia (por. m.in. A. Zoll, *Prawo lekarza do odmowy udzielenia świadczeń zdrowotnych i jego granice*, „Prawo i Medycyna” nr 13/2003, s. 19-20; R. Kubiak, *Prawo medyczne...*, s. 157).

Z jednej strony, w doktrynie prezentowane są poglądy wskazujące na konieczność szerokiej wykładni tego pojęcia, łącznie z zobowiązaniem lekarza do udzielenia pomocy pacjentowi nawet w sytuacjach, gdy „niezwłoczność” miałaby być uzasadniona na przykład jedynie pilnym wyjazdem pacjenta czy też upływem terminu jego ubezpieczenia (por. E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 352; A. Jacek, *Stosowanie klauzuli sumienia przez lekarza – aspekty etyczne i prawne*, [w:] *Etyczne aspekty decyzji medycznych*, red. J. Hartman, M. Waligóra, Warszawa 2011, s. 107). Z drugiej strony, w doktrynie niekiedy wyraża się pogląd, do którego nawiązuje zresztą stanowisko Marszałka Sejmu, że są to: „okoliczności, w których przesunięcie w czasie momentu udzielenia pacjentowi świadczenia zdrowotnego z powodu skorzystania przez lekarza z klauzuli sumienia bezpośrednio przekładałoby się negatywnie na stan jego zdrowia” (M. Żelichowski, *Obowiązek leczenia – przypadek niecierpiący zwłoki*, „Medycyna Praktyczna” nr 2/2007, s. 171-172).

Trudności z interpretacją kwestionowanego sformułowania ustawy zauważa zresztą Marszałek Sejmu, wspominając, że normę zawartą w art. 30 u.z.l., ze względu na jej zakres, można uznać „za zbyt radykalną i nadmiernie rygorystyczną i z tego względu rodzącą krytykę” (s. 34 pisma). Marszałek uznaje jednak, że ta charakterystyka jest uzasadniona tylko wtedy, gdy analizujemy formułę „inne przypadki niecierpiące zwłoki” w ogólności, w oderwaniu od obowiązków lekarza. Jeśli natomiast odczytujemy ją w kontekście tychże obowiązków, nabiera jednoznacznej treści.

5.2.2. Trybunał podzielił zapatrywanie wnioskodawcy i cytowane wypowiedzi przedstawicieli doktryny, odnoszące się do art. 39 u.z.l., w których trafnie podnosi się, że ustawodawca posłużył się formułą niedookreśloną, pozostawiającą szeroki margines swobody oceny. Trybunał zwraca uwagę, że źródłem trudności z ustaleniem treści normatywnej kwestionowanego przepisu jest nie samo sformułowanie: „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, lecz posłużenie się nim w dwóch różnych kontekstach normatywnych, jakie stanowią art. 30 i art. 39 u.z.l. Teza ta wymaga wyjaśnienia.

Trybunał Konstytucyjny w zasadzie podzielił spostrzeżenie Marszałka Sejmu, że zarzut niedookreśloności pod adresem formuły „inne przypadki niecierpiące zwłoki” jest uzasadniony tylko wtedy, gdy formułę tę analizujemy w ogólności, w oderwaniu od obowiązków lekarza. Odczytywana w kontekście tychże obowiązków, zdaniem Marszałka Sejmu, formuła ustawowa nabiera jednoznacznej treści. Teza ta jest słuszna na tle art. 30 u.z.l., statuującego podstawowy, płynący wprost z ustawy, obowiązek lekarza, którym jest udzielanie pomocy lekarskiej. W kontekście tego przepisu należy przyjąć, że „inne przypadki niecierpiące zwłoki” odnoszą się do sytuacji związanych ze stanem zdrowia pacjenta, któremu wprawdzie nie grozi śmierć, ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia, ale który jednak wymaga niezwłocznej pomocy medycznej.

Analizowana formuła ustawowa przeniesiona na grunt art. 39 u.z.l. nabiera jednak innego znaczenia, które trudno sprecyzować. Art. 39 u.z.l. traktuje bowiem – inaczej niż art. 30 u.z.l. – nie o udzielaniu pomocy lekarskiej, lecz o „wykonywaniu świadczeń zdrowotnych”. Nawiązując do wcześniej dokonanych ustaleń (cz. III, pkt 4.3.4 uzasadnienia) Trybunał przypomina, że – po pierwsze – pojęcie świadczenia zdrowotnego obejmuje nie tylko udzielanie pomocy lekarskiej, ale także świadczenia o celach leczniczych regulowanych w odrębnych przepisach, a po drugie – ustawa o zawodzie lekarza nie traktuje „wykonywania (ogółu) świadczeń zdrowotnych” jako ustawowego obowiązku lekarza. Obowiązek wykonywania tych, które nie mają charakteru leczniczego, może wynikać z umowy. Ustawodawca nadał jednak art. 39 u.z.l. brzmienie wskazujące na rozszerzenie zakresu obowiązków lekarza (wynikających z art. 30 u.z.l.) w taki sposób, że obejmują one wykonywanie wszystkich świadczeń zdrowotnych. Użyta w przepisie o obowiązku udzielenia pomocy lekarskiej (art. 30 u.z.l.) formuła: „inne przypadki niecierpiące zwłoki”, powtórzona w innej jednostce redakcyjnej, obejmującej swym zakresem ogół świadczeń zdrowotnych (art. 39 u.z.l.), całkowicie traci klarowność. W konsekwencji na tle art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. nie jest możliwe ustalenie, w jakich konkretnych sytuacjach „niecierpiących zwłoki” lekarz miałby obowiązek wykonania świadczenia zdrowotnego wbrew swemu sumieniu.

5.2.3. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że posłużenie się w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. odesłaniem do innego przepisu (art. 30 u.z.l.), zawierającego sformułowanie niedookreślone, prowadzi do nie dających się usunąć wątpliwości co do zakresu, w jakim ustawodawca ogranicza wolność sumienia lekarzy. Uzasadniony jest zatem zarzut naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji.

5.3. Ocena konstytucyjności – zarzut naruszenia art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.3.1. Zdaniem Trybunału, zarzut wnioskodawcy skierowany przeciwko obowiązkowi lekarza wykonania – wbrew sumieniu – świadczenia zdrowotnego w przypadkach niecierpiących zwłoki ma niewątpliwie największy

ciężar gatunkowy. Ograniczenie wolności sumienia jest najbardziej dotkliwie dla osoby, której dotyczy, gdyż oznacza przymus zachowania ocenianego przez nią jako „złe” (tzn. niemoralne, nieetyczne) i w konsekwencji prowadzi do głębokiego dyskomfortu psychicznego („wyrzuty sumienia”). Z jednej strony – stałe, czy choćby powtarzające się, poddawanie człowieka przymusowi działania wbrew sobie może doprowadzić do poważnych zaburzeń, zarówno w sferze zdrowia psychicznego, jak i fizycznego, ze wszystkimi tego dalszymi skutkami. Z drugiej strony, lekarz, który – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 u.z.l. – dałby pierwszeństwo swemu sumieniu i odmówił wykonania świadczenia zdrowotnego, naraziłby się na sankcje dyscyplinarne, łącznie ze zwolnieniem z pracy, oraz odpowiedzialność prawną, w tym odpowiedzialność karną za przestępstwo nieumyślne. Stąd jest oczywista teza wnioskodawcy, że na skutek zobowiązania lekarza do podejmowania działań sprzecznych z jego sumieniem, ale niecierpiących zwłoki, dochodzi do ograniczenia wolności sumienia. Jak wyżej wspomniano, wszyscy uczestnicy postępowania są co do tego zgodni. Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny są jednak zdania, że kwestionowane ograniczenie jest konieczne w demokratycznym państwie, a zatem uznają, że mieści się ono w granicach wynikających z zasady proporcjonalności, którą Konstytucja wyraża w art. 31 ust. 3. Jako prawa, które mogą kolidować z wolnością sumienia lekarskiego, i dla których ustawodawca – zdaniem Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego – zasadnie „poświęcił” swobodę sumienia lekarzy, wskazują przy tym prawa innych osób, a mianowicie – prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) i ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Wnioskodawca nie podziela tego zapatrywania.

5.3.2. W ślad za regulacjami międzynarodowymi i powszechnie akceptowaną interpretacją przepisów Konstytucji, Trybunał przyjął, że wyrażona w art. 53 ust. 1 Konstytucji wolność sumienia może podlegać ograniczeniom, które jednak muszą być odpowiednio proporcjonalne, tj. spełniać kryteria (przesłanki) art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec jednolitego i utrwalonego w orzecznictwie Trybunału rozumienia tego przepisu wystarczy przypomnieć, że zasada proporcjonalności umożliwia rozstrzygnięcie w sytuacji, gdy pojawia się kolizja kilku praw chronionych konstytucyjnie albo gdy ingerencja ustawodawcy dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej powoduje nadmierne ograniczenie innej wartości należącej do tej kategorii. Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa uniwersalne kryteria, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Zasada proporcjonalności postrzegana jest w dwóch aspektach. Aspekt formalny to wymaganie ustawowej formy wprowadzonego ograniczenia prawa podmiotowego. Aspekt materialny polega na ocenie, czy – prawidłowe od strony formalnej – ograniczenie praw jednostki jest uzasadnione chociaż jednym z celów wymienionych enumeratywnie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeżeli ten sam cel prawodawczy możliwy jest do osiągnięcia za pomocą innego unormowania, które nakłada mniejsze ograniczenia praw i wolności, zastosowanie przez prawodawcę regulacji bardziej dolegliwej dla podmiotu tych praw wykracza poza to, co jest konstytucyjnie konieczne (por. wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150, oraz powołane tam orzecznictwo). Ocena proporcjonalności wymaga zbadania danej normy pod kątem:

- kryterium jej przydatności, a więc tego, czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków,
- kryterium jej konieczności, a więc tego, czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
- kryterium jej proporcjonalności *sensu stricto*, a więc badania, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń.

5.3.3. Trybunał przyjmuje, że pierwszym krokiem, jaki należy wykonać, aby zastosowanie testu proporcjonalności w ogóle było możliwe i miało sens, jest ustalenie wartości, ze względu na którą ustawodawca wprowadził oceniane ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika przy tym, że mogą być brane pod uwagę tylko enumeratywnie wskazane wartości, a mianowicie: bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, wolności i prawa innych osób. Dopiero po stwierdzeniu, że oceniane ograniczenie prawa lub wolności konstytucyjnej służy ochronie jednej z tych wartości, można prowadzić dalszą analizę, tj. ustalić, czy ograniczenie było przydatne i konieczne do osiągnięcia celu oraz czy została zachowana proporcjonalność *sensu stricto*, tj. czy korzyść osiągnięta w wyniku poświęcenia pierwszego dobra przewyższa dobro poświęcone.

W rozpatrywanej sprawie, oceniając z punktu widzenia zasady proporcjonalności niewątpliwie ograniczenie wolności sumienia lekarzy, najpierw należało zapytać zatem o cel tego ograniczenia. Według założenia ustawodawcy, bronionego przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, cel ten jest wskazany przez odesłanie do art. 30 u.z.l. W konsekwencji lekarz jest zobowiązany wykonać świadczenie zdrowotne sprzeczne z jego sumieniem, „w każdym przypadku, gdy zwłoka w [jego] udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”. O ile sformułowanie ustawowe odnoszące się do przypadku „niebezpieczeństwa utraty życia,

ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia” pozwala zidentyfikować prawo, dla ratowania którego ustawodawca zmusza lekarza do podjęcia działań wbrew sumieniu, o tyle sformułowanie: „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki” jest zbyt ogólne z punktu widzenia wymagań testu proporcjonalności. Trybunał uznał już, że formuła ta narusza zasady przyzwoitej legislacji, gdyż nie pozwala jednoznacznie ustalić, w jakiej sytuacji – z różnych względów – zachodzi przypadek „niecierpiący zwłoki”. Ogólnikowość tej formuły pociąga jednak za sobą skutek dalej idący, a mianowicie nie pozwala na identyfikację wartości czy praw konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których realizacja mogłaby uzasadniać ograniczenie wolności sumienia. Ocena przepisu ograniczającego konstytucyjną wolność nie polega bowiem na analizie poszczególnych przypadków (stanów faktycznych), w których dochodzi lub może dojść do kolizji wartości, lecz przebiega na poziomie tekstu prawnego, który powinien umożliwić jednoznaczne wskazanie konkurujących ze sobą wartości. Odnosząc tę tezę do art. 39 zdanie pierwsze u.z.l., Trybunał stwierdził, że nie chodzi o to, by lekarz – w konkretnym stanie faktycznym – dokonywał oceny, czy przyczyna, dla której pacjent chce uzyskać natychmiast świadczenie zdrowotne, w świetle Konstytucji wymaga od niego poświęcenia własnego sumienia, lecz o to, by na podstawie przepisu możliwe było ustalenie praw konstytucyjnych, dla których ma być poświęcona wolność sumienia lekarza. Tylko jednoznaczna ich identyfikacja otwiera drogę do ważenia wartości konstytucyjnych, które jest istotą testu proporcjonalności prowadzonego przez Trybunał Konstytucyjny.

5.3.4. Trybunał odrzucił przy tym stanowisko Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, zdaniem których ustawodawca zasadnie „poświęcił” swobodę sumienia lekarzy ze względu na prawa innych osób, a mianowicie prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) i ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji).

O tym, że ustawodawcy nie chodziło o ratowanie życia i zdrowia pacjenta, a zatem wartości chronionych przez art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji, najlepiej świadczy porównanie treści normy konstruowanej na podstawie art. 39 zdanie pierwsze i art. 30 u.z.l. z treścią art. 15 u.d.l. i art. 7 u.p.p. W dwóch ostatnich przepisach, odnoszących się do świadczeń zdrowotnych, ustawodawca prawo pacjenta do natychmiastowego świadczenia i obowiązek natychmiastowego wykonania go przez podmiot leczniczy powiązał z zagrożeniem zdrowia i życia. Obowiązek działania wbrew sumieniu, nałożony na lekarza w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l., idzie jednak dalej, bo obejmuje jeszcze „inne” przypadki niecierpiące zwłoki.

Przeciwko uznaniu, że prawem chronionym w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. jest prawo do prywatności pacjenta, przemawia charakter tego prawa. Z art. 47 Konstytucji, statuującego prawo do prywatności, określanego inaczej jako wolność od ingerencji, wynika gwarancja nienaruszalności życia prywatnego, w szerokim rozumieniu. Komentatorzy wyprowadzają z tego przepisu obowiązek państwa powstrzymania się od wkraczania w sprawy osobiste obywateli i zabezpieczenia ich przed ingerencją innych podmiotów (por. P. Sarnecki, komentarz do art. 47 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, pkt 3, s. 1; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 297-298; J. Braciak, *Prawo do prywatności*, [w:] *Prawa i wolności obywateli w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 277). W ocenie Trybunału, gwarancja wynikająca z art. 47 Konstytucji „[o]znacza, iż państwo zobowiązuje się z jednej strony do nieingerencji w konstytucyjnie określony zakres życia jednostek, z drugiej strony zapewnia stosowną ochronę w przypadku, gdy działania te zostały już podjęte” (wyrok z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/A/2001, poz. 52; podobnie wyrok z 26 lutego 2014 r., sygn. K 22/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15). Nawet jeśli wyjątkowo dopuszcza się, by państwo – na podstawie art. 47 Konstytucji – nakładało obowiązek pewnej aktywności, to obowiązek ten obciąża sam podmiot chroniony, w jego interesie (por. wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05). Art. 47 Konstytucji nie daje podstaw do tego, by ustawodawca – dla ochrony prywatności jednych osób (pacjentów) – nakładał na inne (lekarzy) obowiązek podejmowania działań sprzecznych z ich sumieniem. Oznaczałoby to, zdaniem Trybunału, przedmiotowe potraktowanie tych drugich.

5.3.5. Trybunał przyznaje, że posłużenie się przez ustawodawcę kwestionowanym sformułowaniem może w pewnych wypadkach służyć ochronie zdrowia pacjenta, jednak oceniana norma przez swą ogólnikowość z całą pewnością może znaleźć zastosowanie także w sytuacjach, gdy żadne z praw lub wolności chronionych konstytucyjnie nie są zagrożone. Jak wyżej podkreślano (cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia), przesłanka „innych przypadków niecierpiących zwłoki”, w związku z bardzo szeroką definicją świadczenia zdrowotnego, cechuje się zbyt wysokim stopniem ogólności. Jej niedookreśloność powoduje, że „nie można ustalić charakteru konstytucyjnie chronionych wartości, ze względu na które ustawodawca decyduje się legalizować naruszenia innej wartości konstytucyjnej” (formuła zawarta w uzasadnieniu wyroku TK z 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19); w rozpatrywanej sprawie – wolności sumienia. W praktyce może prowadzić to do faktycznego zakwestionowania możliwości powołania się przez lekarza na klauzulę sumienia, zwłaszcza w sytuacji subiektywistycznej interpretacji „przypadku niecierpiącego zwłoki”, dokonywanej z perspektywy pacjenta. Poświęcenie wolności sumienia lekarza okazuje się wtedy pozbawione podstaw, a w każdym razie – konstytucyjnie całkowicie nieuzasadnione i w związku z tym niedopuszczalne.

Podsumowując tę część oceny konstytucyjnej, Trybunał stwierdził, że w ocenianym art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 u.z.l. ustawodawca posłużył się niedookreślonym sformułowaniem, które – będąc instrumentem ograniczenia wolności sumienia – uniemożliwia identyfikację wartości chronionej; na poziomie normatywnym nie pozwala na jednoznaczne określenie sytuacji, gdy lekarz może odmówić świadczenia, ale przede wszystkim – nakłada na niego obowiązek działania wbrew sumieniu także w przypadkach, gdy żadne prawa konstytucyjne nie uzasadniają poświęcenia przysługującej mu wolności. W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 u.z.l., w badanym zakresie, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.3.6. Wobec uznania, że oceniane ograniczenie swobody sumienia nie może być poddane testowi proporcjonalności ze względu na niemożliwość ustalenia, jakie konstytucyjne wartości ustawodawca zamierza chronić kosztem sumienia lekarzy, Trybunał był zwolniony od analizowania przesłanek, które – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – usprawiedliwiają ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności. Potrzeba przeprowadzenia testu proporcjonalności zaktualizowałaby się, gdyby przepis został sformułowany w sposób pozwalający na jednoznaczną identyfikację wartości konstytucyjnej, dla której ustawodawca limituje wolność sumienia lekarzy. Tylko na marginesie oceny konstytucyjnej art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. Trybunał zwrócił uwagę, że w świetle hierarchii wartości konstytucyjnych trudno jest uznać, że inne prawa pacjenta, niezwiązane z jego życiem i zdrowiem, mogłyby mieć pierwszeństwo przed wartością, jaką jest w demokratycznym państwie prawnym, wywodzona wprost z godności człowieka, wolność sumienia. Trybunał podkreśla, że zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nierozzerwalnie związane z wewnętrzną hierarchią wartości konstytucyjnych. Im cenniejsze jest więc dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. Już w orzeczeniu Trybunału z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 (OTK w 1995 r., cz. 1, poz. 12) zauważono trafnie, że surowsze standardy oceny znajdują zastosowanie w wypadku ograniczenia praw osobistych i politycznych. Ponadto art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zabrania naruszania „istoty wolności i praw”. W treści każdego prawa konstytucyjnego lub konstytucyjnej wolności odnaleźć można bowiem pewne elementy podstawowe (określane często jako „rdzeń”), których istnienie jest konieczną przesłanką zachowania przez dane prawo lub wolność swej konstytucyjnej tożsamości. Naruszenie ich powinno być uznane za nieproporcjonalne wkroczenie w sferę praw danej jednostki (por. wyroki TK z: 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30 oraz 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

5.4. Pozostałe wzorce kontroli.

Trybunał przyjął, że stwierdzenie niezgodności art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w związku z art. 30 u.z.l. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyni zbędnym dokonywanie kontroli z punktu widzenia pozostałych wzorców, tj. art. 18 ust. 1 i ust. 2 MPPOiP oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Tylko na marginesie tego rozstrzygnięcia Trybunał przypomina swe wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym ingerencja w wolność wyboru przez jednostkę zawodu i miejsca pracy jest dopuszczalna, a jej granice są szersze, niż wynikałoby to z art. 31 ust. 3 Konstytucji, na co wyraźnie wskazuje zdanie drugie art. 65 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Niezależnie od ogólnej refleksji prawnej na temat ograniczeń wolności pracy, Trybunał ocenił, że zarysowana przez wnioskodawcę sytuacja lekarza, który ma do wyboru: albo samemu wykonać świadczenie sprzeczne z jego sumieniem, albo zagwarantować pacjentowi jego wykonanie, albo zrezygnować w wykonywania swojego zawodu, nie znajduje zazwyczaj dostatecznego uzasadnienia w faktach. Związek między wynikającymi z kwestionowanej normy prawnej ograniczeniami swobody sumienia a wolnością pracy lekarzy jest zbyt odległy, by można mówić o naruszeniu tej ostatniej. W ocenie Trybunału, teza NRL, jakoby zaskarżonym przepisem ustawodawca wprowadził faktyczne ograniczenie wolności wykonywania zawodu lekarza, ograniczenie oderwane od posiadanego przez niego talentu i kwalifikacji, nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości.

Postępowanie w zakresie badania zgodności z art. 18 ust. 1 i ust. 2 MPPOiP oraz z art. 65 ust. 1 Konstytucji zostało więc umorzono 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.

5.5. Skutki orzeczenia niekonstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że skutkiem wyroku o zakresowej niekonstytucyjności normy budowanej na podstawie art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w związku z art. 30 u.z.l. nie jest ograniczenie ustawowych obowiązków lekarza, wynikających z art. 30 u.z.l. Obowiązek udzielania pomocy lekarskiej nadal obejmuje więc „inne przypadki niecierpiące zwłoki”. Wyrok Trybunału przesądza jedynie o – wyznaczanym przez art. 39 zdanie

pierwsze u.z.l. – zakresie ograniczenia prawa lekarza do powołania się na klauzulę sumienia. Lekarz, tak jak dotąd, nie będzie mógł powołać się na nią w sytuacjach, w których zwłoka w wykonaniu takiego świadczenia mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia pacjenta. Natomiast w innych przypadkach, z różnych przyczyn ocenianych jako niecierpiące zwłoki, będzie mógł odmówić wykonania świadczenia zdrowotnego (niepolegającego na udzieleniu pomocy lekarskiej) niezgodnego z jego sumieniem.

6. Ocena zgodności z Konstytucją art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. (obowiązek lekarza wskazania realnych możliwości uzyskania świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym).

6.1. Zakres rozpoznania zarzutu.

6.1.1. Drugi zarzut sformułowany przez NRL dotyczy art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza odmawiającego świadczenia zdrowotnego obowiązek wskazania „realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”. Wykonanie tego obowiązku zmusza – w świetle prawa – lekarza do czynnej, konkretnej i realnej pomocy danemu pacjentowi w uzyskaniu świadczenia, które zdaniem tego lekarza jest niezgodne z jego sumieniem (por. A. Zoll, *Charakter prawny...*, s. 103 oraz O. Nawrot, *Sumienie lekarza a prawa człowieka w świetle standardów Rady Europy*, „Medycyna Praktyczna” nr 1/2014, s. 116). Powołując się na klauzulę sumienia, nie może więc on w praktyce uchylić się od obowiązku „pomocy” pacjentowi w otrzymaniu tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie. Literalne odczytanie zaskarżonego przepisu czyni więc lekarza z mocy ustawy faktycznie pomocnikiem w zakresie osiągnięcia skutku, który uznaje za niegodziwy moralnie (por. J. Pawlikowski, *Prawo do wyrażania sprzeciwu sumienia...*, s. 39; M. Świeca, *Klauzula sumienia – jako rozwiązanie kolizji norm prawa stanowionego z normami światopoglądowymi*, „Prawo i Medycyna” nr 3-4/2013, s. 56; A. Zoll, *Charakter prawny...*, s. 103).

6.1.2. Wnioskodawca zarzuca, że przepis ten narusza art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sprzecznosc z art. 2 Konstytucji, zdaniem NRL, polega na nałożeniu na lekarza obowiązku niemożliwego do wykonania, co jest równoznaczne ze stworzeniem „swoistej pułapki na obywatela”. Ponadto przepis ten, w kwestionowanym zakresie, jest „rażąco dysfunkcyjny i nieproporcjonalny”. Naruszenie art. 53 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że na skutek nałożenia bezwzględnego obowiązku informacyjnego ciążącego na lekarzu wówczas, gdy świadczenie zdrowotne sprzeciwia się jego sumieniu, deklarowana w art. 39 u.z.l. możliwość powstrzymania się od wykonania tego świadczenia staje się „grą pozorów”. Obowiązek informacyjny, zdaniem wnioskodawcy, ujawnia „fasadowy charakter” klauzuli sumienia; na skutek jego obowiązywania „zbiór sytuacji, w których lekarz może powołać się skutecznie na konstytucyjnie gwarantowaną wolność sumienia jest pusty” (s. 32 wniosku). Egzekwowanie tego obowiązku w dłuższej perspektywie prowadzi do wykluczenia z zawodu osób, które chcą się na nią powołać, i godzi w fundament pluralistycznego i demokratycznego państwa.

6.1.3. Zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny, choć lekceważą ciężar odpowiedzialności moralnej lekarza udzielającego informacji o realnej możliwości uzyskania świadczenia, przyznają jednak, że i w tym zakresie art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. ogranicza sprzeciw sumienia lekarzy. Dla oceny konstytucyjności stosują test proporcjonalności. Ograniczenie wolności sumienia przez nałożenie obowiązku informacyjnego uznają za konieczne w państwie demokratycznym. Marszałek Sejmu stwierdza, że „[b]rak kontestowanego przez NRL obowiązku oznaczałby, że łamane jest prawo pacjenta do informacji, gwarantowane mu przez art. 9 u.p.p.”, które „nie przewiduje wyjątków ani ograniczeń” (s. 42 stanowiska). Na ten sam przepis jako uzasadniający nałożenie na lekarza obowiązku informacyjnego powołuje się Prokurator Generalny.

6.1.4. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że – podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do pierwszego zarzutu – wnioskodawca nie uzasadnił odrębnie naruszenia art. 30 Konstytucji (cz. III, pkt 5.1.4 uzasadnienia). W tym zakresie postępowanie zostało więc umorzone. Podobne rozstrzygnięcie dotyczy zarzutu naruszenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji. Na podstawie powierzchownego uzasadnienia tych zarzutów trudno było ustalić, w czym wnioskodawca dopatruje się niejasności ocenianego przepisu oraz dlaczego przepis ten ma stanowić „pułapkę na obywatela”. Postępowanie dotyczące badania zgodności kwestionowanego przepisu (w ocenianym zakresie) z art. 2 Konstytucji zostało 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.

6.2. Ocena konstytucyjna.

6.2.1. Konstytucyjną ocenę poddanego kontroli fragmentu przepisu Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od zarysowania sytuacji faktycznej, w jakiej dochodzi do zrealizowania jego hipotezy. Na tle obowiązującego brzmienia art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 u.z.l. może do niej dojść, gdy nie występuje konieczność ratowania

zdrowia lub życia pacjenta ani też jedna z okoliczności niecierpiących zwłoki, w których to sytuacjach lekarz musi działać. Skoro musi on, nawet wbrew sumieniu, udzielić świadczenia zdrowotnego, obowiązek informacyjny nie powstaje, ponieważ lekarz sam czyni zadość oczekiwaniu pacjenta. *A contrario*, obowiązek ten powstaje, gdy lekarz odmawia udzielenia świadczenia zdrowotnego. Wobec uznania przez Trybunał za niekonstytucyjne unormowania w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek działania wbrew sumieniu, gdy zachodzą „inne przypadki niecierpiące zwłoki”, rozszerza się krąg sytuacji, w których lekarz może odmówić świadczenia zdrowotnego. Tym samym, przynajmniej teoretycznie (por. cz. III, pkt 7 uzasadnienia), rozszerza się zakres zastosowania ocenianego obowiązku informacyjnego.

Kolejną kwestią jest ustalenie zakresu obowiązku, jaki z mocy art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. spoczywa na lekarzu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wymagane przez ustawodawcę wskazanie „realnej możliwości” oznacza, że lekarz – odmawiający świadczenia z powołaniem się na klauzulę sumienia – powinien wskazać innego lekarza lub podmiot leczniczy, co do którego może mieć uzasadnioną okolicznościami pewność, że dane świadczenie wykona. Ze względu na jednoznaczne brzmienie przepisu należy przyjąć, że z obowiązku tego lekarz nie może się zwolnić, kierując pacjenta do Narodowego Funduszu Zdrowia (por. L. Bosek, *Prawo osobiste do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem – na przykładzie lekarza*, „Forum Prawnicze” nr 1/2014, s. 25). Tak właśnie rozumiana norma jest przedmiotem oceny konstytucyjnej.

Trybunał – podobnie jak wnioskodawca i uczestnicy postępowania – stoi na stanowisku, że nałożenie na lekarza obowiązku wskazania realnej możliwości uzyskania świadczenia niezgodnego z jego sumieniem stanowi ograniczenie wolności sumienia. Konstytucyjna gwarancja wolności sumienia chroni bowiem jednostkę nie tylko przed przymusem podjęcia bezpośredniego zamachu na chronione dobro, lecz także przed takim postępowaniem niezgodnym z sumieniem jednostki, które pośrednio prowadzi do nieakceptowalnego etycznie skutku, w szczególności przed przymusem współdziałania w osiągnięciu celu niegodziwego (por. orzeczenie TK z 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90). W tej sytuacji ocena konstytucyjna zależy od wyniku testu proporcjonalności.

6.2.2. Jego przeprowadzenie Trybunał rozpoczął od wskazania wartości konstytucyjnej, dla której – w tym wypadku – poświęcono wolność sumienia lekarza. Z treści przepisu można wnosić, że prawem tym jest prawo do informacji. Należy jednak podkreślić, że art. 9 u.p.p. – przyznający pacjentowi prawo do informacji i wskazywany przez Ministra Zdrowia jako źródło wartości, dla której ustawodawca ograniczył wolność sumienia lekarza – nie wystarczy jako uzasadnienie tego ograniczenia. Należy raczej wskazać, że prawo do informacji ma swą podstawę w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten, statuujący prawo obywatela, zasadniczo odnosi się do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje jednak także „uzyskiwanie informacji o działalności (...) jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Trybunał przyjmuje, że prawo ustanowione w art. 61 ust. 1 Konstytucji obejmuje także uzyskiwanie informacji na temat świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Wiąże się to ściśle z przewidzianym w art. 68 ust. 2 Konstytucji obowiązkiem władz publicznych zapewnienia wszystkim obywatelom „równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”. W tym kontekście prawo pacjenta do informacji należy potraktować jako środek niezbędny do realizacji zadania, jakie Konstytucja nakłada na władze publiczne.

Cytowany art. 68 ust. 2 Konstytucji stanowi ponadto, że „[w]arunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa”. Jak wskazano wyżej (cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia), aktualnie obowiązujące przepisy, w szczególności ustawy: o świadczeniach opieki zdrowotnej (wraz z rozporządzeniami wykonawczymi); z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 757, ze zm.); z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, ze zm.); z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, ze zm.), przewidują finansowanie ze środków publicznych nie tylko świadczeń leczniczych, lecz także świadczeń o celach nieleczniczych, mieszczących się w szerszym pojęciu świadczeń zdrowotnych, w tym także świadczeń „wrażliwych” w tym znaczeniu, że ich wykonywanie najczęściej wywołują może sprzeciw sumienia personelu medycznego.

W świetle art. 68 ust. 2 Konstytucji, to ustawodawca decyduje o zakresie świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Trybunał podkreśla, że ich zakres – wyznaczony aktualnie obowiązującymi przepisami – nie stanowi przedmiotu rozpoznawanej sprawy. W konsekwencji należy uznać, że konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie dostępu do tych świadczeń. O ile państwo nie może, w celu realizacji tego obowiązku, zmuszać lekarzy do działania wbrew sumieniu, o tyle powinno zorganizować system informacji o lekarzach, czy raczej – podmiotach leczniczych, wykonujących te świadczenia. Trybunał przyjął zatem, że zachowanie porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej, rozumianego jako zbiór zasad zapewniających funkcjonowanie społeczeństwa oraz jego instytucji ustrojowych (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU

nr 8/A/2002, poz. 18, pkt VI uzasadnienia), w rozpoznawanej sprawie – funkcjonowanie systemu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji), wymaga odpowiedniego zorganizowania systemu informacji obywateli (art. 61 ust. 1 Konstytucji).

Identyfikacja wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości konstytucyjnych konkurujących z wolnością sumienia lekarza otwiera możliwość przeprowadzenia testu proporcjonalności. Należało zatem odpowiedzieć na pytania, czy nałożenie na lekarza – korzystającego z prawa odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego – obowiązku udzielenia informacji o realnych możliwościach uzyskania tego świadczenia „u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym” jest instrumentem przydatnym, koniecznym i proporcjonalnym do osiągnięcia celu przyświecającego ustawodawcy, tj. umożliwienia jak najszybszego uzyskania świadczenia przez pacjenta.

6.2.3. Trybunał stwierdził, że przeprowadzenie oceny, czy kwestionowane przez wnioskodawcę ograniczenie wolności sumienia lekarzy mieści się w granicach proporcjonalności, jest ułatwione ze względu na powszechną krytykę art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. jako wyrazu nieskuteczności ustawodawcy w kształtowaniu systemu informacji o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Na wadliwość unormowania od dawna zwraca się uwagę w literaturze, ale – przede wszystkim – wadliwość ta sygnalizowana była władzom odpowiedzialnym za organizację służby zdrowia przez organy publiczne powołane do ochrony praw obywateli. Jak piszą M. Nesterowicz i N. Karczewska-Kamińska, „Redakcja [tego] przepisu jest wadliwa, obowiązek ten powinien obciążać zakład, a nie lekarza” (M. Nesterowicz, N. Karczewska-Kamińska, *Prawa pacjenta...*, s. 123). Autorzy wskazują jednocześnie na nieudane próby poprawnego ujęcia tej kwestii w rozporządzeniach Ministra Zdrowia oraz krytycznie oceniają to, że obowiązek informacji ciągle opiera się wyłącznie na art. 39 u.z.l. i w konsekwencji – obciąża wyłącznie lekarza. E. Zielińska, odnosząc się do analizowanego obowiązku udzielenia informacji, w ślad za innymi autorami zwraca uwagę: „że takie wymagania stawiane indywidualnemu lekarzowi często są nierealistyczne, gdyż np. lekarz praktykujący prywatnie takiej możliwości nie posiada” (E. Zielińska, *Klauzula sumienia*, „Prawo i Medycyna” nr 13/2003, s. 30; tak też R. Kubiak, *Prawo medyczne...*, s. 158). Ważniejsze od oceny doktrynalnej art. 39 u.z.l. (w kwestionowanym zakresie) jest jednak stanowisko funkcjonariuszy państwowych, których zadaniem jest ochrona praw obywateli. Na brak efektywności aktualnej regulacji zwracała uwagę pełnomocnik rządu ds. równego traktowania, A. Kozłowska-Rajewicz, zdaniem której lekarz powołujący się na klauzulę sumienia w praktyce nie wykonuje obowiązku informacyjnego, „ponieważ nie ma wiedzy, który lekarz tej klauzuli nie zastosuje”; obowiązek ten powinien spoczywać na podmiocie, „który ma kontrakt z NFZ” (*Kozłowska-Rajewicz chce zmian dotyczących klauzuli sumienia*, dziennik „Rzeczpospolita” z 15 września 2012 r., źródło: PAP). Najistotniejsze wydaje się, że zdecydowane stanowisko w tej kwestii zajęła Rzecznik Praw Obywatelskich w skierowanym do Ministra Zdrowia piśmie z 21 lipca 2014 r., podkreślając, że – zgodnie z Konstytucją i prawem międzynarodowym – „nikt nie może być pociągany do odpowiedzialności ani dyskryminowany z powodu odmowy udzielenia różnego rodzaju świadczeń z powołaniem się na klauzulę sumienia”. Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła jednocześnie uwagę, że odpowiedzialnością „za zapewnienie pacjentom dostępu do zgodnych z prawem świadczeń zdrowotnych bez zbędnej zwłoki, obarczone jest państwo” (s. 4 pisma). Taki stan rzeczy wynika, między innymi, z rezolucji RE z 7 października 2010 r. (por. cz. III, pkt 3.2.4 uzasadnienia). Nawiązując do standardu wynikającego z Konstytucji i z zobowiązań Polski jako członka Rady Europy, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazała, że konieczna jest „niezwłoczna nowelizacja ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry przenosząca obowiązek zagwarantowania realnej możliwości uzyskania świadczenia przez pacjenta z indywidualnego lekarza na publicznoprawne podmioty instytucjonalnie wykonujące działalność leczniczą na zlecenie państwa finansowaną ze środków publicznych” (s. 4 pisma). Rzecznik Praw Obywatelskich dodała, że zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji, to władze publiczne mają obowiązek zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej.

Wyraźne potwierdzenie braku racjonalności kwestionowanego przez NRL rozwiązania legislacyjnego zawarte jest w stanowisku Ministra Zdrowia z 20 sierpnia 2014 r., w którym wyjaśniono, że lekarz – odmawiający świadczenia z powołaniem się na klauzulę sumienia – w celu uzyskania wymaganej informacji „powinien zwrócić się w tej sprawie do osoby odpowiedzialnej za organizację świadczeń w tymże podmiocie leczniczym” (s. 22 pisma). Minister Zdrowia zakłada zatem, że są osoby, które ze względu na funkcje pełnione w jednostkach organizacyjnych służby zdrowia finansowanych ze środków publicznych powinny posiadać informację, kto (jaki podmiot) udziela świadczeń określonego rodzaju, gwarantowanych przez NFZ. Podobnych „rad” udzielił lekarzom Marszałek Sejmu, którego zdaniem: „lekarz może zrealizować obowiązek przez to, że zwróci się do NFZ o stosowną informację”. Marszałek przyjął, że: „Pozyskanie jej będzie proste i można je przyrównać do zdobywania i uaktualniania przez lekarza danych dotyczących listy leków refundowanych (...)” (s. 43 pisma). Także Prokurator Generalny – odwołując się do licznych wypowiedzi w doktrynie – wskazał, jakimi drogami lekarz mógłby pozyskać informację, którą jest zobowiązany przekazać pacjentowi.

6.2.4. Trybunał stwierdził, że proponowany przez uczestników postępowania oraz Ministra Zdrowia sposób pozyskiwania przez lekarza informacji jest najlepszym dowodem na to, że: po pierwsze – istnieją różne sposoby poinformowania pacjenta o dostępności świadczenia oraz – po drugie – sposób przewidziany w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. wydłuża drogę pacjenta do informacji i tym samym oddala w czasie uzyskanie przez niego pożądanego świadczenia. Jeśli w rzeczywistości jest tak, jak utrzymują Marszałek Sejmu i Minister Zdrowia, to znaczy NFZ lub osoby odpowiedzialne, zatrudnione w podmiocie leczniczym, posiadają informacje o lekarzach lub innych jednostkach organizacyjnych wykonujących „wrażliwe” świadczenia zdrowotne, to jedynym racjonalnym i skutecznym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby kierowanie pacjentów po informację bezpośrednio do tych instytucji i ich pracowników, czyli do źródła informacji.

6.2.5. Unormowanie, zgodnie z którym to indywidualny lekarz jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia pacjentowi informacji o realnych możliwościach uzyskania świadczenia medycznego, okazuje się zatem narzędziem nieadekwatnym do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę – zapewnienia pacjentowi jak najszybszego uzyskania świadczenia gwarantowanego przez finansowaną ze środków publicznych służbę zdrowia. Jak słusznie zwracają uwagę przywołani obrońcy interesu obywateli, lekarz po prostu nie posiada, a w każdym razie nie musi posiadać, wiedzy niezbędnej do udzielenia informacji; jej uzyskanie w wielu wypadkach wymagałoby od lekarza naruszenia obowiązującego prawa. Wskazywane przez Marszałka Sejmu i Ministra Zdrowia możliwości uzyskania tej wiedzy tylko wydłużają drogę do uzyskania informacji, ignorując przy tym obowiązujące zasady ochrony danych osobowych. W ocenie Trybunału, porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera przepisu, który nakładałby na lekarza obowiązek posiadania informacji o świadczeniodawcach, w tym lekarzach, wykonujących określone świadczenia zdrowotne. Zobowiązanie ich do zdobywania wiedzy w tym zakresie może budzić wątpliwości z punktu widzenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.), a także z punktu widzenia art. 53 ust. 7 Konstytucji. W świetle tego przepisu posiadanie wiedzy o świadczeniodawcach gotowych wykonywać świadczenia „wrażliwe”, może wręcz sugerować zastosowanie nielegalnych środków w celu pozyskania informacji. Z tych względów Trybunał zdecydowanie sprzeciwia się zrównaniu przez Marszałka Sejmu ciężącego na lekarzu obowiązku zapoznania się z listą leków refundowanych z rzekomym obowiązkiem zdobywania i uaktualniania wiedzy na temat potencjalnych świadczeniodawców. Uczynienie mu zadość zakłada stan permanentnego wkraczania przez lekarza w sferę wolności sumienia innych lekarzy, naruszania tajemnicy lekarskiej i reguł rządzących ochroną danych osobowych.

6.2.6. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że oceniana regulacja nie jest konieczna dla zagwarantowania pacjentom dostępu do informacji publicznej oraz zachowania porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym. Ustawodawca mógł i powinien zastosować alternatywne, bardziej efektywne sposoby informowania pacjenta o realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego. Trybunał przyjął, że jeżeli dany cel (w tej sytuacji zapewnienie pacjentowi świadczenia zdrowotnego) jest możliwy do osiągnięcia z zastosowaniem innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (por. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86). Powinność ustawodawcy odmiennego ukształtowania obowiązku informacyjnego wynika stąd, że przyjęte w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. rozwiązanie prawne nie jest właściwym narzędziem do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, a w każdym razie nie jest to narzędzie optymalne. Zdecydowanie bardziej skuteczne na drodze do zapewnienia pacjentom równego i szybkiego dostępu do świadczeń zdrowotnych byłoby nałożenie obowiązku informacyjnego na „publicznoprawne podmioty instytucjonalne” wykonujące działalność leczniczą na zlecenie państwa.

6.2.7. Podsumowując, Trybunał stwierdza, że wynikające z art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. ograniczenie swobody sumienia lekarza, przez zobowiązanie go do informowania pacjenta o możliwości uzyskania świadczenia pozostającego w sprzeczności z wyznawanymi przez niego zasadami moralnymi, nie przechodzi pozytywnie testu proporcjonalności. Nie tylko stanowi nieefektywne narzędzie do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę, ale ponadto nie jest niezbędne do jego osiągnięcia. W konsekwencji kwestionowany przepis w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.2.8. Wobec stwierdzenia, że art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w kwestionowanym zakresie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał uznał za zbędne dokonywanie jego oceny z punktu widzenia kolejnego, powołanego we wniosku, wzorca kontroli, tj. art. 65 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie w tym zakresie zostało 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.

7. Ocena zgodności z Konstytucją art. 39 zdanie drugie u.z.l. (obowiązek lekarza powiadomienia przełożonego).

7.1. Zakres rozpoznania zarzutu.

7.1.1. Art. 39 zdanie drugie u.z.l. zobowiązuje lekarza wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego.

Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten zawiera „[p]rawny nakaz ujawniania pracodawcy w formie pisemnej poglądów moralnych i religijnych” i jako taki jest wprost sprzeczny z art. 53 ust. 7 Konstytucji, przy czym przywołany wzorzec kontroli nie podlega żadnej klauzuli limitacyjnej (ani z art. 53 ust. 5, ani z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto przepis jest sprzeczny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż powiadomienie pracodawcy nie jest niezbędne do realizacji celów ustawodawcy. NRL zwraca też uwagę, że kwestionowana regulacja może wywoływać tzw. efekt mrożący. Osoba, która chciałaby powołać się na klauzulę sumienia, może bowiem tego nie uczynić przez wzgląd na to, że będzie musiała przedstawić informację o tym na piśmie przełożonemu. Także w tym zakresie realna może być obawa lekarza przed ujawnieniem przełożonemu swojego światopoglądu i negatywnymi konsekwencjami, które mogą się dla niego z tym faktem wiązać. Prowadzi to wnioskodawcę do sformułowania zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, gdyż przepis, wprowadzając „dyskryminację bezpośrednią ze względu na wyznanie w stosunkach pracy, narusza fundament demokratycznego państwa prawnego” (s. 34 wniosku). Trybunał zwraca jednak uwagę, że wnioskodawca nie powołał w tym zakresie jako wzorca kontroli art. 65 ust. 1 Konstytucji. O ile można by rozważać, czy nałożony na lekarza obowiązek poinformowania o korzystaniu z klauzuli sumienia nie narusza prawa do pracy, o tyle zacytowane zdanie nie uzasadnia zarzutu naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

7.1.2. Zasadniczym wzorcem kontroli ocenianego przepisu wnioskodawca uczynił art. 53 ust. 7 Konstytucji, zgodnie z którym: „Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania”. Cytowany przepis statuuje prawo do milczenia i jest przykładem normy przewidującej tzw. konstytucyjną „wolność od ingerencji”. W tym wypadku chodzi o gwarancję, że władza publiczna nie będzie indagować w kwestii poglądów i w nie ingerować. Państwo nie powinno się bowiem interesować przekonaniem swych obywateli (por. M. Pietrzak, *Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997, s. 179). Zdaniem wnioskodawcy, obowiązek powiadomienia na piśmie przełożonego o odmowie wykonywania świadczenia zdrowotnego z powodu sprzeciwu sumienia nakłada na lekarza, w sposób pośredni, obowiązek ujawnienia swego światopoglądu. Obowiązek ten jest przy tym na lekarza nałożony w formie ustawowej, przez organy władzy publicznej.

Ponadto wnioskodawca zarzuca zaskarżonej normie naruszenie art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

7.1.3. Trybunał stoi na stanowisku, że art. 53 ust. 7 Konstytucji nie stanowi właściwego wzorca kontroli przepisu nakładającego na lekarzy obowiązek powiadomienia przełożonego o korzystaniu z klauzuli sumienia. Za takim stanowiskiem przemawia kilka względów.

Po pierwsze, formuła art. 53 ust. 7 Konstytucji wskazuje, że przepis ten dotyczy *forum internum*. Chodzi wszak o zakaz domagania się „ujawnienia światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania”, czyli wyciągania na zewnątrz tego, co ukryte jest w świadomości człowieka. Tymczasem korzystanie z klauzuli sumienia z natury rzeczy jest jawne; lekarz zgłaszający sprzeciw sumienia działa na *forum externum*. Powiadomienie przełożonego, przewidziane w art. 39 zdanie drugie u.z.l., nie wymaga wskazania tkwiących w świadomości lekarza przyczyn niewykonania określonych świadczeń, lecz tylko przekazania informacji, jakich świadczeń nie wykonuje, co odnosi się do sfery zewnętrznej wolności sumienia.

Po drugie, choć częstą przyczyną powoływania się na klauzulę sumienia przez lekarzy są względy religijne, to – jak wynika z wcześniejszych ustaleń (por. cz. III, pkt 4.3.3 uzasadnienia) – nie można utożsamiać powodów odmowy przez lekarzy świadczeń ze względami religijnymi. W szczególności odmowa aborcji przez lekarzy nie może być utożsamiana z wyznaniem przez nich określonej wiary, gdyż w tym wypadku sprzeciw sumienia lekarskiego najczęściej wynika z hipokratejskiej tradycji etycznej, nie zaś z przekonań religijnych.

Po trzecie, wątpliwości budzi, czy sytuacja regulowana w art. 39 zdanie drugie u.z.l. mieści się w zakresie podmiotowym zakazu wynikającego z art. 53 ust. 7 Konstytucji, który literalnie odnosi się do „organów władzy publicznej”. Tymczasem oceniany teraz fragment przepisu wyraźnie dotyczy relacji pracowniczej i służbowej.

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 53 ust. 7 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanego przepisu w ocenianym teraz zakresie.

Na marginesie dokonanej oceny Trybunał zwraca uwagę, że nie można podzielić stanowiska wnioskodawcy, jakoby zakaz nałożony na władze publiczne w art. 53 ust. 7 Konstytucji miał charakter absolutny i nie podlegał ograniczeniom ujętym w jej art. 31 ust. 3. Argument płynący z systematyki art. 53 Konstytucji, którego

używa wnioskodawca dla uzasadnienia swego stanowiska, jest nieprzekonujący, a ponadto posłużenie się nim jest niekonsekwentne. Wnioskodawca wskazuje, że ponieważ klauzula limitująca wolność sumienia znajduje się w art. 53 ust. 5 Konstytucji, nie może być stosowana do limitowania „wolności od ingerencji” regulowanej w dalszej jednostce redakcyjnej, tj. w art. 53 ust. 7 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy „niedorzeczne by było” pozbawienie doniosłości prawnej tego „przemyślanego zabiegu legislacyjnego” przez odwołanie się do art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał przyjął, że ostatnio powołana norma ma znaczenie dla określenia dopuszczalnych ograniczeń wszystkich praw i wolności konstytucyjnych, w tym także wolności wyrażonej w art. 53 ust. 7 Konstytucji (por. P. Sarnecki, komentarz do art. 53 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, pkt 16, s. 9-10 oraz W. Sobczak, *Wolność myśli, sumienia...*, s. 555). Ze szczególną sytuacją mamy do czynienia, gdy przepis statuujący daną wolność lub prawo zawiera własną klauzulę limitacyjną, jak ma to miejsce np. w odniesieniu do wolności uzewnętrzniania religii. Powstaje wtedy problem, czy ta szczególna klauzula limitacyjna wyłącza stosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak już Trybunał ustalił wyżej (cz. III, pkt 4.5 uzasadnienia), w rozpoznawanej sprawie ten problem jednak się nie pojawia, gdyż art. 53 ust. 5 Konstytucji nie odnosi się do wolności sumienia. Niekonsekwencja wnioskodawcy polega na tym, że – mimo braku w art. 53 Konstytucji szczególnej klauzuli ograniczającej odnoszącej się do wolności sumienia deklarowanej w jego ustępie pierwszym – wnioskodawca traktuje art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przepis wyznaczający konstytucyjną dopuszczalność ograniczeń tej wolności (powołuje wszak jako wzorzec kontroli art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Natomiast wolność ujęta w art. 53 ust. 7 Konstytucji, właśnie ze względu na brak odnoszącego się do niej przepisu szczególnego, miałyby – zdaniem wnioskodawcy – nie podlegać ograniczeniom wynikającym z ogólnej klauzuli limitacyjnej, co decydowałoby o uznaniu jej za wolność o charakterze absolutnym.

7.1.4. Postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonej normy z art. 2 Konstytucji, zarówno jeśli chodzi o zarzut naruszenia demokratycznego państwa prawnego jak i wynikającej z niego zasady prawidłowej legislacji, 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 brak dostatecznego uzasadnienia. Stwierdzenie wnioskodawcy, że obowiązek informowania przełożonego, „wprowadzając wprost dyskryminację bezpośrednią ze względu na wyznanie w stosunkach pracy, narusza fundament państwa prawnego, a tym samym jest niezgodny z art. 2 Konstytucji” (s. 34 wniosku), nie może być uznane za wystarczającą argumentację zarzutu.

7.1.5. Jak wynika z powyższych ustaleń, spośród kilku przepisów powołanych przez wnioskodawcę wzorcem kontroli konstytucyjnej art. 39 zdanie drugie u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza pozostającego w stosunku pracy lub stosunku służbowym obowiązek poinformowania przełożonego o korzystaniu z klauzuli sumienia, może być tylko art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał uznał bowiem, że wykonanie tego obowiązku może w pewnych wypadkach prowadzić do ograniczenia wolności sumienia, zwłaszcza gdy pracodawca jest zainteresowany zatrudnieniem wyłącznie lekarza, który wykonuje wszystkie świadczenia zdrowotne. W takiej sytuacji lekarz ubiegający się o przyjęcie do pracy, po to by zwiększyć szansę przyjęcia, rzeczywiście mógłby powstrzymać się od korzystania z wolności sumienia. Dostrzegając ten „mrozący skutek” obowiązku powiadomienia pracodawcy, Trybunał stwierdził, że o dopuszczalności ocenianej regulacji decyduje wynik testu proporcjonalności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.2. Ocena konstytucyjności.

7.2.1. Trybunał dostrzegł, że sformułowanie kontrolowanego przepisu może rodzić pewne wątpliwości interpretacyjne dotyczące czasu i treści „powiadomienia”, do którego jest zobowiązany lekarz (wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby) wobec przełożonego. Ustawa nie rozstrzyga bowiem, czy oświadczenie takie ma mieć charakter generalny i uprzedni, zawierać stwierdzenie, że lekarz określonych świadczeń zdrowotnych w ogóle wykonywać nie będzie (na przyszłość), czy też ma być to oświadczenie związane z odmową wykonaniem świadczenia wobec konkretnego pacjenta (por. A. Zoll, *Prawo lekarza do odmowy...*, s. 24 oraz A. Jacek, *Stosowanie klauzuli sumienia...*, s. 108).

Zdaniem Trybunału, odwołanie się do funkcji przepisu nakazuje przyjąć za właściwą tę pierwszą interpretację. Powiązanie obowiązku powiadomienia z konkretnym wypadkiem odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego miałyby istotne znaczenie wówczas, gdyby to na przełożonym ciążył obowiązek udzielenia pacjentowi informacji. Skoro jednak z analizowanych przepisów żaden obowiązek przełożonego w tym względzie nie wynika, należy uznać, że chodzi raczej o powiadomienie aprioryczne, adresowane do przełożonego w zasadzie w chwili nawiązywania stosunku pracy lub służby, ewentualnie – w czasie jego trwania – gdy lekarz na skutek zmiany zapatrywań chce się powstrzymać od wykonywania świadczeń, które wcześniej w zgodzie z własnym sumieniem mógł wykonywać. Jeśli uwzględnić mechanizm realizowania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, który przedstawił Minister Zdrowia w piśmie skierowanym do Trybunału, cel takiego powiadomienia

jest dość czytelny. Podstawą finansowania świadczeń zdrowotnych jest umowa między świadczeniodawcą a NFZ, w której podmiot leczniczy (świadczeniodawca) przyjmuje na siebie obowiązek wykonywania na rzecz osób ubezpieczonych określonych świadczeń w zamian za określone wynagrodzenie. Podpisując umowę z NFZ, „świadczeniodawca zobowiązuje się do realizacji wszystkich świadczeń określonych jako gwarantowane w stosownych rozporządzeniach wykonawczych do ustawy, w danym zakresie i rodzaju świadczeń, na jakie została zawarta umowa” (pismo Ministra Zdrowia, s. 20). Świadczeniodawca może też ponosić odpowiedzialność za szkodę majątkową wynikającą z niewykonania umowy.

W świetle tych informacji wydaje się oczywiste, że osoba, która w imieniu podmiotu leczniczego negocjuje i zawiera kontrakt z NFZ, powinna dysponować wiedzą o zdolności tegoż podmiotu do wykonywania określonych świadczeń. Ta zdolność z kolei jest uzależniona od zakresu świadczeń wykonywanych przez zatrudnionych lekarzy. Dlatego przełożony lekarzy-pracowników – dla racjonalnego kierowania podmiotem leczniczym, w szczególności po to, by mógł się ubiegać o finansowanie ze środków publicznych – powinien być świadomy tego, że niektórzy lub wszyscy spośród zatrudnionych lekarzy określonych świadczeń nie wykonują.

Podsumowując, w ocenie Trybunału istotne argumenty przemawiają za tym, by wymagane przez art. 39 zdanie drugie u.z.l. powiadomienie przełożonego przez lekarza o korzystaniu przez niego z klauzuli sumienia traktować jako oświadczenie co do zasady jednorazowe i składane równoległe z nawiązaniem stosunku pracy lub stosunku służbowego (z zastrzeżeniem zmiany poglądów lekarza), oświadczenie o charakterze prospektywnym. Jednocześnie jednak, zdaniem Trybunału, wynik prowadzonej niżej oceny konstytucyjności obowiązku poinformowania przełożonego w zasadzie nie zależy od tego, czy obowiązek ten ma charakter jednorazowy i aprioryczny, czy też odnosi się do każdego, konkretnego wypadku odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego.

7.2.2. Trybunał przyjął, że wartością, dla realizacji której w ocenianym zakresie art. 39 zdanie drugie u.z.l. ogranicza wolność sumienia lekarzy, jest porządek publiczny. Jak już wskazano (cz. III, pkt 6.2.2 uzasadnienia), art. 68 ust. 2 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Wprawdzie – zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji – ustalenie warunków i zakresu tych świadczeń pozostawione jest ustawodawcy (w odróżnieniu od art. 68 ust. 1 Konstytucji, który prawo do ochrony zdrowia przyznaje „każdemu”), jednak świadczenia zdrowotne przyznane w ustawach (aktach wykonawczych do nich) powinny być realizowane i dostępne obywatelom. Demokratyczne państwo musi dysponować instrumentami prawnymi pozwalającymi mu na wywiązanie się z przyjętych na siebie obowiązków. Trybunał podkreśla, że zakres świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych nie jest kwestionowany we wniosku NRL i nie podlega kontroli konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu. W konsekwencji należy przyjąć, że władze publiczne są zobowiązane do takiego zorganizowania systemu podmiotów leczniczych, by wszystkie świadczenia, których finansowanie przez NFZ jest gwarantowane obowiązującymi aktami normatywnymi, były dostępne. Obowiązek władz publicznych w tym zakresie obejmuje także te świadczenia zdrowotne, których wykonanie budzi sprzeciw moralny wielu lekarzy (w szczególności przerwanie ciąży).

7.2.3. W ocenie Trybunału, cel ustawodawcy, jakim jest zapewnienie dostępności świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, nie może być zrealizowany bez nałożenia na lekarzy-pracowników kwestionowanego przez NRL obowiązku powiadamiania przełożonego. Trybunał nie znajduje innej możliwości ustalenia, w których jednostkach organizacyjnych wykonuje się określone świadczenia, czy raczej – innej możliwości wykluczenia tych jednostek, których lekarze pewnych świadczeń zdrowotnych nie wykonują.

7.2.4. Zdaniem Trybunału, powiadomienie przełożonego o tym, że zatrudniany lekarz określonych świadczeń nie będzie wykonywał, nie narusza istoty wolności sumienia. Jak wyżej zauważono, fakt powołania się na klauzulę sumienia zawsze jest aktem jawnym. Powiadomienie przełożonego o zamiarze korzystania z niej przesuwając w czasie ujawnienie zasad moralnych, którymi kieruje się lekarz, ale nie zmienia charakteru tego aktu.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że oceniany obowiązek powiadamiania przełożonego jest środkiem koniecznym dla realizacji wartości wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zarazem jest to środek nie nadmiernie ingerujący w wolność sumienia lekarzy. W konsekwencji kwestionowany art. 39 zdanie drugie u.z.l. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek lekarza, wykonującego na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, uprzedniego powiadomienia przełożonego o korzystaniu z klauzuli sumienia, jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.2.5. Trybunał podkreśla w tym miejscu, że dokonana ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji nie uchyła stosowania względem lekarza przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.), statuujących zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, a zwłaszcza jego art. 11³ oraz przepisów działu I, rozdziału IIa (art. 18^{3a} i nast. k.p.). Dotyczy to zwłaszcza ochrony lekarza w zakresie nawiązania i rozwiązania jego stosunku pracy, warunków zatrudnienia oraz awansowania np. ze względu na jego religię lub wyznanie.

7.3. Konsekwencje obowiązku informowania przełożonego o korzystaniu przez lekarza z prawa odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego.

7.3.1. Trybunał zwraca uwagę, że utrzymanie kwestionowanego przez NRL obowiązku, poza efektem krytykowanym we wniosku, ma też skutki korzystne dla lekarzy i zbieżne z oczekiwaniami wnioskodawcy.

Po pierwsze, lekarze zastrzegający z góry pracodawcy, że korzystają z klauzuli sumienia, nie powinni być konfrontowani z koniecznością odmowy wykonania świadczenia wobec konkretnego pacjenta. O wykonanie świadczenia przełożeni powinni się do nich zwracać wyłącznie w przypadku, gdy jest to konieczne dla ratowania życia lub zdrowia pacjenta. Tym samym spoczywający dotąd na lekarzu i uznany za niekonstytucyjny obowiązek informowania pacjenta o realnych możliwościach uzyskania świadczenia (cz. III, pkt 6 uzasadnienia) w zasadzie nie powinien znajdować zastosowania w praktyce.

Po drugie, w praktyce co do zasady nie powinien aktualizować się kolejny obowiązek lekarza korzystającego z klauzuli sumienia, będący przedmiotem czwartego zarzutu, a mianowicie obowiązek uczynienia odpowiedniej adnotacji w dokumentacji medycznej pacjenta (cz. III, pkt 8 uzasadnienia).

Po trzecie, w sytuacji gdy wszyscy lekarze-pracownicy zatrudnieni przez dany podmiot leczniczy powiadomili swego przełożonego, że – z powodu sprzeczności z własnym sumieniem – nie wykonują określonych świadczeń zdrowotnych, istnieje podstawa do podania do publicznej wiadomości stosownej informacji o ograniczonym zakresie świadczeń wykonywanych przez ten podmiot. Nie mamy wtedy do czynienia z tzw. zbiorową klauzulą sumienia, lecz z informacją o faktach. Podmiot leczniczy zatrudniający jedynie pracowników, którzy nie wykonują określonych świadczeń, nie powinien podejmować się ich wykonywania w umowie z NFZ, chyba że – na podstawie umów cywilnoprawnych – dysponuje jednak możliwością ich udzielenia.

7.3.2. W związku z tym Trybunał stwierdził, że władze publiczne powinny kształtować zakres kontraktów oferowanych i zawieranych z podmiotami leczniczymi w taki sposób, by przez obligatoryjne włączanie do umów o świadczenia zdrowotne świadczeń niemających charakteru leczniczego, które w praktyce najczęściej budzą sprzeciw sumienia lekarzy, nie wymuszały na swych kontrahentach podejmowania się usług, których wykonania – z powodu braku lekarzy – nie mogą się podjąć. NFZ, „kontraktując” świadczenia zdrowotne, nie powinien, przez narzucenie obowiązku wykonywania określonego świadczenia, jako warunku *sine qua non* zawarcia umowy, wymuszać wykonywania przez podmioty lecznicze świadczeń „wrażliwych moralnie”, a co za tym idzie – nie powinien wymuszać kształtowania personelu medycznego tych podmiotów według kryterium sumienia. Celowe wydaje się odrębne kontraktowanie owych świadczeń i utrzymywanie przez NFZ aktualnej wiedzy o wykonujących je podmiotach, ponieważ to na organach władzy publicznej, a nie na lekarzach lub nawet na podmiotach leczniczych, spoczywa obowiązek zagwarantowania, że świadczenia finansowane ze środków publicznych będą dostępne na równych zasadach.

8. Ocena zgodności z Konstytucją art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. (obowiązek lekarza odnotowania i uzasadnienia faktu powołania się na sprzeciw sumienia w dokumentacji medycznej).

8.1. Zakres rozpoznania zarzutu.

8.1.1. Art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. nakłada na lekarza, powstrzymującego się od wykonania świadczenia medycznego z powodu sprzeciwu sumienia, obowiązek odnotowania i uzasadnienia tego faktu w dokumentacji medycznej pacjenta. Wnioskodawca zarzuca, że przepis ten wprost prowadzi do ujawnienia danych szczególnie wrażliwych dotyczących lekarza, a zatem do naruszenia art. 53 ust. 7 Konstytucji, przy czym – ze względu na 20-letni okres przechowywania dokumentacji medycznej – naruszenie to ma charakter trwały. Ponieważ, zdaniem wnioskodawcy, art. 53 ust. 7 Konstytucji wprowadza zakaz o charakterze absolutnym, niezgodność z tym wzorcem kontroli konstytucyjnej jest niewątpliwa. Formułując zarzut naruszenia art. 53 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca wskazuje, że „samooskarżenie”, którego wymaga kwestionowany przepis, jest nieuzasadnione w świetle zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, art. 39 u.z.l. w ocenianym zakresie, godząc w istotę wolności sumienia, narusza fundament demokratycznego państwa prawnego, a zatem art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przedstawione zarzuty oparte są na nieporozumieniu. Marszałek znacznie wężziej, aniżeli NRL, ujmuje kwestionowany obowiązek dokumentowania przez lekarza własnych zachowań; obowiązek ten nie obejmuje „uzasadnienia swojego światopoglądu” (s. 46 pisma; pogląd ten powtórzony został również na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym). Lekarz powinien napisać, że powstrzymał się od wykonania świadczenia ze względu na sprzeczność ze swymi przekonaniami etycznymi oraz powinien wyjaśnić, że nie zachodzą żadne ze wskazanych w art. 30 u.z.l. okoliczności, które uzasadniają – jak to ujmuje Marszałek Sejmu – „bezwzględny obowiązek pomocy lekarskiej” (s. 46 pisma). Zdaniem Prokuratora Generalnego, celem kwestionowanego przepisu jest umożliwienie odróżnienia „zwykłej”, niczym nieuzasadnionej odmowy wykonania

świadczenia, od przypadków, gdy odmowa jest podyktowana sprzeciwem sumienia. Tak rozumiany wymóg Prokurator Generalny uznaje nie tylko za naturalny, ale również niezbędny – gwarantujący, że instytucja sprzeciwu sumienia nie będzie nadużywana. Uczestnicy postępowania podkreślają ponadto znaczenie kwestionowanego obowiązku z punktu widzenia prawa pacjenta do informacji o udzielonych mu świadczeniach (art. 23 ust. 1 u.p.p.).

8.1.2. Trybunał, podobnie jak w wypadku poprzednio analizowanego zarzutu, stoi na stanowisku, że art. 53 ust. 7 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli. Na tle obecnie analizowanej normy, inaczej niż w poprzednio rozważanym przypadku (por. pkt 7 uzasadnienia), niewątpliwie mamy do czynienia z obowiązkiem informacyjnym dotyczącym konkretnego, już zaistniałego, przypadku odmowy wykonania świadczenia przez lekarza. W takiej sytuacji z założenia doszło już zatem do ujawnienia przez lekarza, że wykonanie określonego świadczenia medycznego pozostaje w sprzeczności z jego sumieniem. W ocenie Trybunału, nie jest możliwe jednoczesne skorzystanie z klauzuli sumienia i zachowanie w tajemnicy faktu, że lekarz z niej korzysta – według rzymskiej zasady *protestatio facta contraria non valet*. O ile w odniesieniu do obowiązku prospektywnego powiadamiania przełożonego o korzystaniu z klauzuli (cz. III, pkt 7 uzasadnienia) można sobie wyobrazić, że bez tego powiadomienia przełożony nigdy nie poznałby etycznych zapatrywań lekarza (np. wówczas gdy w okresie zatrudnienia lekarz nigdy nie był konfrontowany z potrzebą wykonania świadczenia sprzecznego z jego sumieniem), o tyle nie sposób wyobrazić sobie zachowania tajemnicy w wypadku, gdy lekarz znalazł się w sytuacji konfliktu sumienia i odmówił świadczenia, powołując się na art. 39 u.z.l. Obowiązek odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej ma charakter czysto techniczny, sprawozdawczy, ale przede wszystkim – wtórny wobec zmanifestowanej na zewnątrz postawy lekarza zachowującego wierność sumieniu.

Trybunał stwierdził więc, że art. 53 ust. 7 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjnej art. 39 zdanie drugie u.z.l. w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na lekarza obowiązek odnotowania w dokumentacji medycznej faktu powstrzymania się od wykonania świadczenia z powołaniem się na sprzeciw sumienia.

8.1.3. Ponadto Trybunał uznał, że rozpoznanie wniosku w zakresie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji – ze względu na brak dostatecznego uzasadnienia – zostaje umorzony 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.

8.2. Ocena konstytucyjna.

8.2.1. Ocenę zgodności kwestionowanej normy z wzorcem, którym był art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał rozpoczął od przedstawienia kwestionowanego obowiązku udokumentowania odmowy wykonania świadczenia przez lekarza. Obowiązek lekarza prowadzenia indywidualnej dokumentacji medycznej pacjenta wynika wprost z art. 41 ust. 1 u.z.l. Każdy pacjent ma prawo dostępu do dokumentacji medycznej dotyczącej jego stanu zdrowia oraz udzielonych mu świadczeń zdrowotnych (art. 23 ust. 1 u.p.p.), z czym skorelowany jest obowiązek podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych do prowadzenia, przechowywania i udostępniania dokumentacji medycznej (art. 24 ust. 1 u.p.p.). Naturalną konsekwencją tych regulacji jest obowiązek odnotowania w dokumentacji medycznej pacjenta odmowy udzielenia świadczenia. Pacjent oraz podmioty określone w art. 26 u.p.p. mogą domagać się pisemnej informacji o tych przypadkach. Informacja taka może okazać się niezbędna np. dla wykazania wadliwości działania lekarza w ewentualnych postępowaniach odszkodowawczych.

Trybunał nie widzi podstaw do wyłączenia obowiązku odnotowania w dokumentacji medycznej odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego w przypadkach, gdy odmowa ta jest podyktowana skorzystaniem przez lekarza z klauzuli sumienia. Trybunał nie dostrzega też, na czym miałyby polegać naruszenie wolności sumienia lekarza, gwarantowanej w art. 53 ust. 1 Konstytucji w związku z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Wątpliwości konstytucyjne może budzić wyłącznie wymaganie „uzasadnienia” odmowy, które – zdaniem wnioskodawcy – prowadzi do ujawnienia światopoglądu lekarza i może mieć tzw. efekt mrożący, polegający na odstąpieniu przez dany podmiot od skorzystania z przysługujących mu uprawnień do ochrony sumienia w jego aspekcie zewnętrznym z obawy przed ujawnieniem swego światopoglądu i możliwymi negatywnymi konsekwencjami, które mogą się dla niego z tym faktem wiązać.

8.2.2. Trybunał zwraca uwagę, że – w związku z wyżej dokonanymi ustaleniami (cz. III, pkt 7.3 uzasadnienia) – potrzeba udokumentowania odmowy wykonania świadczenia w praktyce powinna aktualizować się niezwykle rzadko. Uznany za zgodny z Konstytucją obowiązek powiadamiania przełożonego o korzystaniu z klauzuli sumienia ma służyć – zdaniem Trybunału – między innymi poprawnej i sprawnej organizacji pracy podmiotu leczniczego. Poprawna organizacja pracy oznacza, że przełożony kieruje pacjentów do właściwych lekarzy, tj. lekarzy nie tylko przygotowanych profesjonalnie do wykonania świadczenia (odpowiednich specjalistów), ale także gotowych wykonać konkretne świadczenie zdrowotne. W konsekwencji Trybunał zakłada, że przynajmniej lekarze wykonujący zawód w ramach stosunku pracy lub służby nie powinni być – co do zasady – konfrontowani z koniecznością odmowy wykonania świadczenia sprzecznego z sumieniem. Tym samym nie będzie powstawał

po ich stronie kwestionowany obowiązek. Obowiązek ten może powstać, gdy lekarz nie podziela przekonania (pacjenta czy też swojego przełożonego), że „zwłoka [w wykonaniu świadczenia] mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia”, tj. że zachodzą okoliczności wymienione w art. 30 u.z.l., które – po wyroku Trybunału – będą jedynymi uzasadniającymi obowiązek lekarza wykonania świadczenia sprzecznego z jego sumieniem. W takim wypadku bliższe uzasadnienie przyczyn odmowy jest niezbędne i leży przede wszystkim w interesie lekarza, gdyż skutki braku uzasadnienia mogą się w przyszłości przekładać na jego odpowiedzialność cywilną oraz dyscyplinarną.

8.2.3. Trybunał przyznaje, że kwestionowany przepis nie określa, co powinno zawierać wymagane „uzasadnienie” odmowy. Umożliwia to różne interpretacje, w tym taką, która nakłada na lekarza obowiązek szczegółowego wskazania zasady moralnej leżącej u podstaw jego sprzeciwu (tak np. stanowisko Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN nr 4/2013 z 12 listopada 2013 r. w sprawie tzw. klauzuli sumienia oraz M. Boratyńska, *Wolny wybór. Gwarancje i granice prawa pacjenta do samodecydowania*, Warszawa 2012, s. 361) albo też jednoczesnego wyczerpującego omówienia tej zasady, jej źródeł i relacji do konkretnych okoliczności roszczenia wysuwanego przez pacjenta (por. L. Bosek, *Klauzula sumienia – czy ustawa o zawodzie lekarza jest zgodna z konstytucją*, „Medycyna Praktyczna” nr 1/2014, s. 108 oraz A. Jacek, *Stosowanie klauzuli sumienia...*, s. 110; zob. też J. Pawlikowski, *Prawo do wyrażania sprzeciwu sumienia...*, s. 38-39 oraz E. Zielińska, [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry...*, s. 562). Stąd też w doktrynie pojawia się postulat doprecyzowania treści art. 39 ust. 1 u.z.l. (por. A. Jacek, *Stosowanie klauzuli sumienia ...*, s. 110).

Trybunał nie podzielił wskazanych wątpliwości, a w każdym razie nie uznał, by ich ranga decydowała o niezgodności z Konstytucją, nawet gdyby został powołany i uzasadniony właściwy wzorzec kontroli – wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada prawidłowej legislacji. Uwzględniając cel przepisu, Trybunał stwierdził, że wymagane przez art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. uzasadnienie przyczyn odmowy wykonania świadczenia powinno mieć charakter medyczny, nie zaś służyć wyjaśnieniu światopoglądu lekarza czy też wskazaniu zasady moralnej leżącej u podstaw jego zachowania. Celem prowadzenia dokumentacji medycznej nie jest bowiem utrwalanie na piśmie poglądów filozoficzno-prawnych lekarza, lecz utrwalenie danych medycznych (na przykład wyników przeprowadzonych badań, analiz lub pomiarów) świadczących o tym, że w chwili odmowy wykonania świadczenia nie zachodziło niebezpieczeństwo utraty życia pacjenta czy też ciężkiego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia pacjenta. Nieporozumieniem jest wymaganie, by w dokumentacji medycznej lekarz wyjaśniał, jakim światopoglądem kieruje się w swym życiu i pracy zawodowej.

8.2.4. Odnosząc się do zarzutu, że wymaganie uzasadnienia odmowy wykonania świadczenia w dokumentacji medycznej pacjenta może mieć tzw. skutek mrozący, tj. zmuszać lekarzy do działania wbrew sumieniu z obawy przed skutkami odmowy, Trybunał stwierdził bezzasadność tego rodzaju obaw. Należy jeszcze raz odtworzyć okoliczności faktyczne, w jakich aktualizuje się obowiązek uczynienia odpowiedniej wzmianki w dokumentacji medycznej: chodzi o sytuacje, gdy lekarz odmówił wykonania świadczenia, a zatem miał odwagę skorzystania z klauzuli sumienia, mimo konieczności odnotowania tego faktu. Oceniany obowiązek ujęty w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. nie wywarł więc względem niego „skutku mrozącego”. O ile o „skutku mrozącym” można by mówić w wypadku obowiązku prospektywnego powiadamiania przełożonego (cz. III, pkt 7 uzasadnienia), o tyle zarzut „paraliżowania” lekarzy przez wymaganie odnotowania w dokumentacji medycznej już dokonanych przez nich czynności (zaniechań) jest bezprzedmiotowy. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w ocenianym zakresie nie narusza art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego Stanisława Biernata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do punktów 1 i 2 powołanego wyroku.

1. Nie zgadzam się ze stanowiskiem zajęтым przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji wyroku i jego uzasadnieniu. Podstawą rozstrzygnięcia Trybunału jest uznanie nadrzędnego znaczenia wolności sumienia lekarzy („pierwotnego charakteru”), w rezultacie niepodlegającego realnej konfrontacji z innymi wolnościami i prawami konstytucyjnymi. Wynikiem takiego podejścia jest znaczna nierównowaga konkurujących wolności i praw

konstytucyjnych. Trybunał koncentruje się w swojej argumentacji na wolności sumienia lekarzy, praktycznie pomijając wolności i prawa pacjentów. Pacjenci zostali zatem potraktowani przez Trybunał przedmiotowo. Z uzasadnienia wyroku Trybunału wynika bowiem, że los pacjentów, polegający na tym, że albo zostaną im udzielone pewne świadczenia zdrowotne przewidziane przez prawo, albo odmówione, zależy od tego, co wykazuje sumienie lekarzy, natomiast wskazania sumienia, jak również prawa i wolności pacjentów, w szczególności prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji) oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji) nie są wzięte pod uwagę.

Powyższą ocenę dobrze ilustruje zawarty w uzasadnieniu wyroku (cz. III, pkt 5.3.1. uzasadnienia) komentarz Trybunału do zarzutów wnioskodawcy dotyczących obowiązków lekarza wykonania świadczenia zdrowotnego wbrew sumieniu w przypadkach niecierpiących zwłoki: „Ograniczenie wolności sumienia jest najbardziej dotkliwie dla osoby, której dotyczy, gdyż oznacza przymus zachowania ocenianego przez nią jako «złe» (tzn. niemoralne, nieetyczne) i w konsekwencji prowadzi do głębokiego dyskomfortu psychicznego («wyrzuty sumienia»). Z jednej strony – stałe, czy choćby powtarzające się, poddawanie człowieka przymusowi działania wbrew sobie może doprowadzić do poważnych zaburzeń, zarówno w sferze zdrowia psychicznego, jak i fizycznego, ze wszystkimi tego dalszymi skutkami”.

Trybunał nie wyjaśnił, czy powyższa ocena, niebędąca oceną prawną, lecz psychologiczną, pochodzi od niego, czy też opiera się na jakichś badaniach empirycznych. Co więcej jednak, w uzasadnieniu wyroku nie można znaleźć analogicznej analizy odczuć pacjentów, którym odmówiono udzielenia świadczeń zdrowotnych, a nawet poinformowania, gdzie realnie mogą przewidziane przez prawo świadczenia uzyskać. Zważywszy na dramatyczne okoliczności życiowe, w jakich mogą wystąpić problemy konstytucyjne rozważane w niniejszym wyroku, zarzucam Trybunałowi brak zapewnienia niezbędnej równowagi w tej jakże delikatnej materii oraz absolutyzowanie wolności i praw pewnej grupy osób, przy wykazywaniu nieczułości na wolności i prawa innej, liczniejszej, grupy osób.

W niniejszym zdaniu odrębnym skupię się na argumentach o charakterze konstytucyjnoprawnym, pomijając ogólniejsze wątki zawarte w uzasadnieniu wyroku, np. filozoficzne.

2. Dla niniejszego wyroku przesądzające znaczenie ma stanowisko Trybunału dotyczące charakteru wolności sumienia (art. 53 Konstytucji), jej treści oraz szczegółowych konsekwencji, jakie mogą być z tej wolności wyprowadzane.

Zdaniem Trybunału, przyłączającego się do poglądów doktrynalnych, wolność ta ma niezwykle wysoką rangę: „Jest wolnością tkwiącą w samej naturze człowieka, stąd określa się ją jako przyrodzoną, a przez to – niezbywalną. Wolność sumienia, sama będąc podstawowym prawem człowieka, jest jednocześnie źródłem wielu innych praw i wolności, jest swoistym «prawem praw».” (cz. III, pkt 4.1.1. uzasadnienia). „[W]olność ta bywa uznawana za ponadpozytywną, aksjologicznie związaną z samą naturą człowieka, będącą istotnym elementem jego godności” (cz. III, pkt 4.1.2. uzasadnienia).

Należy zauważyć, że przyjęte przez Trybunał prawnonaturalne podejście pozostawia nierozwiązaną istotną kwestię, czy oprócz wolności sumienia występują także inne konstytucyjne wolności, które miałyby analogiczny charakter, czy też przeciwnie, omawiana wolność ma wyjątkowy status, nadrzędny wobec pozostałych wolności i praw.

2.1. Dla argumentacji Trybunału kluczowe znaczenie ma przy tym nie tylko ogólnie ujmowana wolność sumienia, lecz głównie prawo odwołania się do klauzuli sumienia, która jest traktowana w uzasadnieniu Trybunału jako element tej wolności.

Wiąże się to z kwestią źródeł klauzuli sumienia. W uzasadnieniu stwierdza się, że „[w] ocenie Trybunału, prawo lekarza, jak każdej innej osoby, do powstrzymania się od działań sprzecznych z własnym sumieniem wpływa wprost z wolności gwarantowanej przez Konstytucję, a zatem także w braku unormowania w art. 39 u.z.l. lekarz mógłby odmówić świadczenia z powołaniem się na sprzeciw sumienia.” (cz. III, pkt 4.4.5. uzasadnienia). „Wolność sumienia – w tym ten jej element, którym jest sprzeciw sumienia – musi być więc respektowana niezależnie od tego, czy istnieją przepisy ustawowe ją potwierdzające.” (cz. III, pkt 4.4.3. uzasadnienia).

Z takim ujęciem nie sposób się zgodzić. Z konstytucyjnie gwarantowanej wolności sumienia można wyprowadzić ogólne prawo jednostki do postępowania zgodnie z nakazami sumienia. Nie wynika z niej jednak jeszcze wprost prawo do odmowy wykonywania obowiązków zawodowych i służbowych, które polegają na podejmowaniu działań przewidzianych w porządku prawnym. Innymi słowy: w wolności sumienia mieści się sama idea sprzeciwu motywowanego względami sumienia, jednakże jest ona jeszcze niewystarczająco skonkretyzowana, aby można było na jej podstawie interpretować normę prawną, o sprecyzowanej treści. Aby można się było skutecznie powoływać na klauzulę sumienia w relacjach z innymi podmiotami, regulowanymi przez przepisy prawne, niezbędne są, moim zdaniem, unormowania ustawowe wyraźnie przewidujące taką możliwość.

Na poparcie powyższej tezy, zgodnie z którą z samej wolności sumienia nie wynika dopuszczalność powoływania się na klauzulę sumienia w stosunkach służbowych i zawodowych, można przytoczyć kilka argumentów.

Po pierwsze, Trybunał nie jest konsekwentny, ponieważ z jednej strony wywodzi sprzeciw sumienia bezpośrednio z Konstytucji, bez potrzeby unormowań ustawowych, podczas gdy z drugiej strony dopuszcza ograniczenie omawianej wolności stosownie do wymagań art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli w ustawach. Rodzi to pytanie, czy w razie braku ustaw wolność powoływania się na klauzulę sumienia nie miałaby doznawać żadnych ograniczeń.

Po drugie, szeroko przedstawiany przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku (cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia) dylemat: albo „prawo do powołania się na klauzulę sumienia”, albo „przywilej” uważam za nietrafnie sformułowany tak terminologicznie, jak i merytorycznie. W istocie chodzi o to, czy treść klauzuli sumienia i granice powoływania się na nią wyprowadza się z ogólnie sformułowanego art. 53 ust. 1 Konstytucji, czy też wymagana jest uszczegóławiająca regulacja ustawowa. Bezpodstawną jest supozycja Trybunału, że w tym drugim przypadku ustawodawca miałby mieć „pełną swobodę kształtowania takiego «przywileju» w odniesieniu do lekarzy” (cz. III, pkt 4.4.2. uzasadnienia). Regulacja ustawowa musi bowiem dochowywać konstytucyjnych standardów ograniczania wolności i praw sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co zapobiega dowolności czy pełnej swobodzie ustawodawcy. Problem dotyczy zatem źródeł normatywnego kształtu klauzuli sumienia: konstytucyjnych lub ustawowych. Niewątpliwie treść i zakres zastosowania omawianej klauzuli są mniej określone i stwarzają większe możliwości dowolności interpretacyjnej, jeśli są wywodzone bezpośrednio z art. 53 Konstytucji.

Po trzecie, nieuzasadnione jest twierdzenie Trybunału odwołujące się do prawa międzynarodowego, że „prawo do sprzeciwu sumienia powinno być uznane za prawo pierwotne względem jego ograniczeń” (cz. III, pkt 4.4.3. uzasadnienia). Tak jednak nie jest, o czym jednoznacznie świadczą postanowienia umów międzynarodowych przytaczane w części III, punkcie 3.2. uzasadnienia wyroku. Zarówno art. 18 ust. 3 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), jak i art. 9 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC) proklamują wolność myśli, sumienia i wyznania wraz z równoczesnym sformułowaniem ograniczeń wolności uzewnętrzniania wyznania lub przekonań, „które są przewidziane przez ustawę”. Proklamowanie omawianej wolności i dopuszczalność wyznaczania jej ustawowych ram stanowią całość w świetle prawa międzynarodowego i składają się na spójną koncepcję normatywną.

Po czwarte, wywodzenie klauzuli sumienia bezpośrednio z Konstytucji, bez potrzeby unormowań ustawowych, rodzi problem zakresu podmiotowego dopuszczalności powoływania się na sprzeciw sumienia. Klauzula ta jest odnoszona głównie do lekarzy i innych przedstawicieli zawodów medycznych. Powstaje jednak pytanie o dopuszczalność odwoływania się do sprzeciwu sumienia przez osoby wykonujące inne zawody. Jedynie przykładowo można wymienić farmaceutów, nauczycieli, dziennikarzy, sprzedawców albo urzędników, ale krąg zawodów wchodzących w grę jest znacznie szerszy. Jest oczywiste, że szerokie i pozostawione uznaniu poszczególnych osób korzystanie z klauzuli sumienia mogłoby prowadzić do niepewności prawnej czy wręcz do chaosu i byłoby niebezpieczne dla ładu społecznego. Trybunał nie odniósł się do praktycznych konsekwencji przyjętej przez siebie koncepcji konstytucyjnego źródła sprzeciwu sumienia. Stwierdził, że „decyzja ustawodawcy o wyartykułowaniu klauzuli sumienia w ustawie regulującej wykonywanie zawodu lekarza ma głębokie uzasadnienie” oraz rozważał szczególne racje ustawowego unormowania klauzuli sumienia właśnie w odniesieniu do przedstawicieli tego zawodu (cz. III, pkt 4.4.4. uzasadnienia). Nie rozważył natomiast tego, czy i w jakim zakresie przedstawiciele innych zawodów mogliby korzystać ze sprzeciwu sumienia – wynikającego, zdaniem Trybunału, bezpośrednio z Konstytucji – bez podstaw ustawowych. Pominięcia tego zagadnienia nie można w pełni usprawiedliwić zasadą skargowości postępowania (art. 66 ustawy o TK), skoro w uzasadnieniu wyroku zostały sformułowane tezy o tak dużej doniosłości i ogólności.

3. Kolejnym kluczowym elementem stanowiska Trybunału jest ocena przesłanki „inne przypadki niecierpiące zwłoki”, określającej sytuacje, w których lekarz nie może – obok sytuacji „niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia” – odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego, stosownie do art. 39 w związku z art. 30 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, ze zm.; dalej: u.z.l.).

Nie zgadzam się z poglądem Trybunału, że powyższa przesłanka jest tak dalece niedookreślona, że narusza zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Niewątpliwie, omawiane sformułowanie można rozumieć szerzej lub wężej i różne poglądy są w tym kontekście zgłaszane w literaturze, co zresztą dokumentuje uzasadnienie wyroku. Nie oznacza to jednak, że nie jest możliwa interpretacja tego wyrażenia. Sam Trybunał zajmuje przecież wyraźne stanowisko, że w kontekście art. 30 u.z.l. „inne przypadki niecierpiące zwłoki» odnoszą

się do sytuacji związanych ze stanem zdrowia pacjenta, któremu wprawdzie nie grozi śmierć, ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia, ale który jednak wymaga niezwłocznej pomocy medycznej”.

Pojęcie „inne przypadki niecierpiące zwłoki” jako zwrot niedookreślony może zatem podlegać dookreśleniu. W takim stanie rzeczy nie było przeszkód do tego, aby w miejsce przyjętego przez Trybunał rozstrzygnięcia wydać wyrok interpretacyjny, orzekający o zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu w ustalonym przez Trybunał rozumieniu.

Nie jestem w stanie zaakceptować poglądu Trybunału, że omawiany zwrot może być co prawda poddane interpretacji w kontekście art. 30 u.z.l., natomiast trudno sprecyzować jego znaczenie w świetle art. 39 u.z.l., ponieważ wówczas „całkowicie traci klarowność”. Trybunał zdaje się przyjmować, że „inne przypadki niecierpiące zwłoki”, w których lekarz nie mógłby odmówić wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, to wszystkie możliwe sytuacje, które nie są związane z niebezpieczeństwem utraty życia lub ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia. Tymczasem na podstawie podstawowych dyrektyw wykładni prawa można wyprowadzić znaczenie pojęcia „inne przypadki niecierpiące zwłoki” zawartego w normie skonstruowanej na podstawie art. 39 w związku z art. 30 u.z.l. Z całą pewnością jest to wąska grupa świadczeń zdrowotnych, a nie wszystkie inne niż te, których odmowa powodowałaby zagrożenie życia lub ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia pacjenta. Chodzi tu zarówno o sytuacje, w których zwłoka w udzieleniu wykonania świadczenia zdrowotnego spowodowałaby zagrożenie dla zdrowia pacjenta inne niż ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia, ale również przypadki, w których odmowa wykonania świadczenia w konkretnym czasie, w którym zgłosił się on do lekarza, spowoduje poważne, negatywne zmiany sytuacji życiowej pacjenta. Należy zauważyć, że w przypadkach, gdy wykonanie świadczenia w innym terminie nie wpłynie na sytuację zdrowotną lub w poważnym stopniu na sytuację życiową pacjenta, nie występuje „inny przypadek niecierpiący zwłoki”, a lekarz może odmówić świadczenia, powołując się na art. 39 u.z.l. Pojęcie „inne przypadki niecierpiące zwłoki” jest wystarczająco precyzyjne zarówno w kontekście art. 30 u.z.l., jak i w kontekście normy utworzonej na podstawie art. 39 w związku z art. 30 u.z.l. W świetle obu przepisów tej samej ustawy, z których jeden odsyła do drugiego, przesłanka „inne przypadki niecierpiące zwłoki” powinna być rozumiana tak samo. Nie ma żadnych przeciwwskazań, aby przy określaniu obowiązków lekarza na podstawie art. 39 w związku z art. 30 u.z.l. w konkretnych sytuacjach odwoływać się do stanów związanych z sytuacją pacjenta, które wymagają niezwłocznej pomocy medycznej.

Nie jest przy tym właściwa droga przyjęta przez Trybunał polegająca na zestawianiu poszczególnych pojęć wyprowadzanych z ustaw i rozważaniu różnic znaczeniowych między nimi oraz wyciąganiu wniosków co do zakresu obowiązków lekarzy. Dotyczy to m.in. takich pojęć jak „świadczenia zdrowotne”, „pomoc lekarska”, „świadczenia lecznicze”, „świadczenia o celach nieleczniczych” czy „działalność lecznicza”. Niewątpliwie, dokonywanie dystynkcji między wskazanymi pojęciami jest celowe i potrzebne przy interpretacji oraz stosowaniu ustaw. Jednakże, w perspektywie problemu konstytucyjnego, jaki występuje w niniejszej sprawie, różnice zakresu znaczeniowego poszczególnych pojęć są irrelevantne. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, treścią prawa do ochrony zdrowia jest „możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia” (zob. wyroki z: 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 38; 29 września 2015 r., sygn. K 14/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 124), co oznacza, że wszystkie wskazane powyżej pojęcia ustawowe („świadczenia zdrowotne”, „pomoc lekarska”, „świadczenia lecznicze”, „świadczenia o celach nieleczniczych”, „działalność lecznicza”) mieszczą się w zakresie tego prawa.

4. Jak wskazałem na wstępie zdania odrębnego, uzasadniając rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie, Trybunał szeroko i głęboko omówił wolność sumienia: obok art. 53 Konstytucji przeanalizował również przepisy prawa międzynarodowego (Deklaracja Praw Człowieka ONZ, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, EKPC), regulacje prawnych innych krajów europejskich, rezolucje Rady Europy, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) i innych sądów konstytucyjnych, czy normy korporacyjne dotyczących lekarzy. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając niniejszą sprawę, nie zidentyfikował natomiast wartości czy praw konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których realizacja mogłaby uzasadniać ograniczenie wolności sumienia.

Nie sposób przeprowadzić oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji naruszającej określone prawo podmiotowe – w tym przypadku wolność sumienia lekarzy – bez przeprowadzenia testu proporcjonalności. Wnioskodawca wskazał jako wzorzec art. 53 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pierwszym etapem poprzedzającym przeprowadzenie testu proporcjonalności powinna być właśnie identyfikacja wartości, realizacji których służy kwestionowana regulacja. Dopiero w następnym etapie można przeprowadzić ważenie, czy wartość, która w ocenie wnioskodawcy jest naruszana przez kwestionowaną regulację, została ograniczona w sposób proporcjonalny względem wartości, której służy ta regulacja.

Zdaniem Trybunału, w omawianej sprawie nie ma możliwości identyfikacji wartości czy praw konstytucyjnych, spośród wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których realizacja mogłaby uzasadniać ograniczenie wolności sumienia. Wynikać ma to ze zbyt ogólności formuły „przypadki niecierpiące zwłoki” (cz. III, pkt 5.3.3. uzasadnienia). Trybunał sformułował przy tym niezrozumiałe wymaganie dla ustalenia wartości, mogących konkurować z wartościami wyrażonymi w art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. Chodzi mianowicie – według Trybunału – o to, „by na podstawie przepisu możliwe było ustalenie praw konstytucyjnych, dla których ma być poświęcona wolność sumienia lekarza. Tylko jednoznaczna ich identyfikacja otwiera drogę do ważenia wartości konstytucyjnych, które jest istotą testu proporcjonalności prowadzonego przez Trybunał Konstytucyjny” (cz. III, pkt 5.3.3. uzasadnienia). Takie wymaganie jest trudne do zaakceptowania. Rzadko się zdarza, aby w przepisie ustawowym formułującym ograniczenia praw lub wolności konstytucyjnych zostały wyrażone wprost konkurujące prawa czy wolności. Wartości takie trzeba dopiero identyfikować na podstawie treści danego przepisu i oceniać w kontekście konstytucyjnym, czy nadają się do uwzględnienia w ramach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nie sposób zatem zaaprobować poglądu Trybunału, że ograniczenie wolności sumienia „nie może być poddane testowi proporcjonalności ze względu na niemożliwość ustalenia, jakie konstytucyjne wartości ustawodawca zamierza chronić kosztem sumienia lekarzy” (cz. III, pkt 5.3.6. uzasadnienia). Po sformułowaniu takiej tezy Trybunał uznał się za „zwolniony od analizowania przesłanek, które – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – usprawiedliwiają ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności”. Nie zgadzam się z takim ujęciem. Uważam, że Trybunał powinien był zestawzić inne konstytucyjne wolności i prawa potencjalnie zdolne do ograniczenia wolności sumienia, a następnie przeprowadzić w pełnym zakresie test proporcjonalności.

5. Trybunał nie zaaprobował (cz. III, pkt 5.3.4 uzasadnienia) stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, stosownie do których wolność sumienia lekarza i wyprowadzana z tej wolności dopuszczalność powołania się na klauzulę sumienia w przypadkach niecierpiących zwłoki innych niż związanych z ratowaniem życia i zdrowia pacjenta mogłyby podlegać ograniczeniu ze względu na prawa i wolności innych osób. Chodzi tu o prawa pacjentów: do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) oraz do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji).

Z poglądem Trybunału nie można się zgodzić. Uważam, że oba wymienione wyżej konstytucyjne prawa mogą i powinny być konfrontowane w ramach testu proporcjonalności z wolnością sumienia lekarza i wywodzonymi przez Trybunał konsekwencjami tej wolności.

Trybunał założył, że prawo do ochrony zdrowia wyrażone w art. 68 Konstytucji obejmuje jedynie sytuacje, w których występuje zagrożenie zdrowia i życia pacjenta. Treść tego prawa wywiódł przy tym Trybunał w uzasadnieniu niniejszego wyroku z art. 15 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.) i art. 7 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.), w których: „ustawodawca prawo pacjenta do natychmiastowego świadczenia i obowiązek natychmiastowego wykonania go przez podmiot leczniczy powiązał z zagrożeniem zdrowia i życia”. Skonfrontowany z tymi przepisami art. 39 i art. 30 u.z.l. – zdaniem Trybunału – nie ma uzasadnienia w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek udzielania pomocy lekarskiej w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki” (zob. cz. III, pkt 5.3.4. uzasadnienia).

Trybunał ograniczył przy tym całą analizę konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia do zbadania treści przytoczonych powyżej przepisów ustawowych. Należy jednak przypomnieć, że zabieg polegający na interpretacji przepisów konstytucyjnych przez treść norm ustawowych jest niedopuszczalny i był odrzucany we wcześniejszej judykaturze trybunalskiej (zob. wyrok z 5 czerwca 2001 r., sygn. K 18/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 118).

Przyjęty w uzasadnieniu niniejszego wyroku sposób rozumienia art. 68 Konstytucji nie ma uzasadnienia w świetle brzmienia tego przepisu, jak również w świetle wcześniejszego orzecznictwa. Trybunał wywodził mianowicie dotąd z omawianego przepisu prawo podmiotowe do ochrony zdrowia, z którym związany jest obowiązek podejmowania przez władze publiczne działań koniecznych dla należytej ochrony i realizacji tego prawa (zob. wyroki z: 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98; 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1 oraz postanowienie z 15 stycznia 2013 r., sygn. SK 21/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 12). Trybunał podkreślał przy tym, że treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjnie określony stan „zdrowia” poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia (zob. wyroki z: 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98; 29 września 2015 r., sygn. K 14/14). Władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia warunków realizacji prawa do ochrony zdrowia, które nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne (zob. wyrok z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03). Wyłączenie spod zakresu normy zawartej w art. 68 ust. 1 Konstytucji prawa do świadczeń zdrowotnych w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, o których stanowi art. 30 u.z.l., prowadziłoby do sytuacji, w której pacjenci pozbawieni byłiby konstytucyjnego prawa do korzystania z systemu opieki zdrowotnej. Możliwość odmowy przez lekarza wykonania świadczeń zdrowotnych z przyczyn

określonych w art. 39 u.z.l. w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki” może prowadzić do nieodwracalnych, negatywnych skutków dla sytuacji pacjenta. Granica między zagrożeniem dla zdrowia pacjenta a innymi przypadkami niecierpiącymi zwłoki nie zawsze jest więc wyraźna.

W perspektywie konstytucyjnej nie ma przy tym podstaw do rozróżniania czy przeciwstawiania obowiązków podmiotu leczniczego i lekarza. Pacjent styka się z lekarzem i to lekarz reprezentuje wobec pacjenta podmiot leczniczy, zapewniając realizację prawa do ochrony zdrowia. Tymczasem Trybunał w uzasadnieniu wskazuje, że wykonywanie świadczeń o celach nieleczniczych nie jest ustawowym obowiązkiem lekarza i może wynikać z umowy (cz. III, pkt 5.2.2. uzasadnienia). Twierdzenie takie nie ma uzasadnienia i prowadzi do pozbawienia pacjenta przysługującego mu konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia.

Na marginesie należy zauważyć, że również w przytaczanej kilkakrotnie przez Trybunał rezolucji Rady Europy z 7 października 2010 r. jest mowa o obowiązku zapewnienia pacjentom dostępu do zgodnych z prawem świadczeń zdrowotnych, nie zaś jedynie świadczeń ratujących zdrowie i życie. Niewątpliwie świadczenia o celach nieleczniczych należą do zgodnych z prawem świadczeń zdrowotnych.

6. Trybunał odrzucił ponadto możliwość uznania prawa pacjenta wynikającego z art. 47 Konstytucji jako prawa, które może być konfrontowane z wolnością sumienia lekarza i jego prawem powoływania się na klauzulę sumienia.

Takie podejście wiąże się ze sposobem rozumienia przez Trybunał w niniejszym wyroku prawa do prywatności jako wolności od ingerencji, z której wynika gwarancja nienaruszalności życia prywatnego. Na poparcie takiej interpretacji zostały przytoczone w uzasadnieniu wyroku poglądy doktryny i wcześniejsze orzecznictwo. Z omawianego prawa wyprowadza się obowiązek państwa nieingerowania w życie jednostek i ich sprawy osobiste oraz ochrony przed wkraczaniem w te sfery ze strony innych podmiotów. Jedynie wyjątkowo, z art. 47 Konstytucji miałby wynikać obowiązek aktywności państwa, przy czym wówczas „obowiązek ten obciąża sam podmiot chroniony, w jego interesie”.

Uważam, że taka interpretacja art. 47 Konstytucji jest zbyt wąska i niepełna. Należy zauważyć, że w omawianym przepisie proklamowane zostały trzy prawa: prawo do ochrony prawnej życia osobistego i rodzinnego, prawo do ochrony czci i dobrego imienia oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym.

W niniejszej sprawie uzasadnione jest skoncentrowanie się na tym ostatnim prawie, tj. do decydowania o swoim życiu osobistym i rozważenie jego treści, jak również obowiązków, jakie z tego prawa mogą wynikać dla państwa i innych podmiotów. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł sytuacji pacjenta i przysługującego mu prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Trybunału jakoby art. 47 Konstytucji nie dawał podstaw do tego, by ustawodawca – dla ochrony prywatności jednych osób (pacjentów) – nakładał na inne (lekarzy) obowiązek podejmowania działań sprzecznych z ich sumieniem. Twierdzenie Trybunału, że obowiązek podejmowania działań sprzecznych z sumieniem lekarzy oznaczałby „przedmiotowe potraktowanie” lekarzy, jest o tyle zaskakujące, że w istocie to pacjenci są traktowani przedmiotowo ze względu na pominięcie przysługujących im praw.

Prawo do decydowania o swoim życiu osobistym polega na pozostawieniu jednostce sfery wolności podejmowania działań (czy zaniechań), jakie uważa ona za stosowne. Granicą korzystania z wolności jest przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego. Zakres i formę ograniczeń prawa decydowania o życiu osobistym wyznacza art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rola państwa polega w omawianych sytuacjach zasadniczo na czuwaniu nad nieprzekraczaniem przez jednostkę dopuszczalnych granic przysługującej jej wolności, a także na udzielaniu uprawnionemu ochronę przed ingerencją w sferę jej wolności ze strony podmiotów trzecich.

Powyższa charakterystyka nie obejmuje jednak pełnego spektrum sytuacji, w których realizuje się decydowanie o życiu osobistym. Raczej wyjątkowo przejawia się ono bowiem w sferze wolnej od regulacji prawnej, w której jednostka jest w stanie samodzielnie i w pełni decydować o swoim życiu osobistym i wykonywać podjęte decyzje. Przeciwnie, decydowanie o życiu osobistym odbywa się często w okolicznościach w mniejszym lub większym stopniu regulowanych przez prawo. Wobec tego, wykonywanie prawa proklamowanego w art. 47 *in fine* Konstytucji wymaga udziału państwa (władzy publicznej). Z omawianym prawem jednostki mogą się wiązać pozytywne obowiązki państwa (por. wyrok z 11 października 2011 r., sygn. K 16/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 80).

Charakterystycznym przykładem może być prawo decydowania w tak doniosłej sferze życia osobistego, jaką jest zdobycie wykształcenia. Prawo to nie może praktycznie być realizowane przez jednostkę samodzielnie i niezależnie od państwa, ale – pomijając wyjątkowe i nietypowe sytuacje – wymaga działań ze strony władz publicznych w granicach i formach określonych w art. 70 Konstytucji i ustawach.

W sferze życia osobistego jednostki, chronionego przez art. 47 *in fine* Konstytucji, mieści się również prawo do decydowania o ochronie swojego życia i zdrowia. Potwierdził to w kilku wyrokach Trybunał (zob. wyroki z: 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108; 11 października 2011 r., sygn. K 16/10; 26 lutego

2014 r., sygn. K 22/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15; 4 listopada 2014 r., sygn. SK 55/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 111). Niewątpliwie prawo to obejmuje także decydowanie o korzystaniu ze świadczeń opieki zdrowotnej, w tym także finansowanej ze środków publicznych. Ubieganie się o świadczenia zdrowotne należy do tej grupy decyzji o życiu osobistym, które nie mogą być realizowane samodzielnie. Przeciwnie, wymagają pozytywnych działań ze strony państwa (władzy publicznej).

Oczywiście, samo ubieganie się o świadczenie zdrowotne nie oznacza jeszcze, że żądane świadczenie zostanie rzeczywiście udzielone. Udzielenie danego świadczenia zależy od spełniania wymagań wynikających z przepisów prawa, wskazań wiedzy medycznej oraz możliwości organizacyjnych i finansowych opieki zdrowotnej. Warunki i przesłanki udzielania pewnych świadczeń zdrowotnych są unormowane w przepisach prawa.

W ramach prawa decydowania o swoim życiu osobistym mieści się także prawo do tych świadczeń zdrowotnych, które wywołują największe kontrowersje w kontekście niniejszego wyroku. Dotyczy to decyzji o poddaniu się przez kobietę zabiegowi przerwania ciąży albo badaniom prenatalnym. Jak zauważa Trybunał w uzasadnieniu niniejszego wyroku, w tym właśnie kontekście pojawia się problem powoływania się przez lekarzy na klauzulę sumienia.

Decydowanie o przerwaniu ciąży nie jest swobodnym wyborem, ale jest poddane ścisłej reglamentacji prawnej w ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, ze zm.). W art. 4a ust. 1 tej ustawy zostały określone trzy sytuacje, w których przerwanie ciąży może być dokonane, przy zachowaniu procedury określonej w art. 4a ust. 2-10 tej ustawy.

Omawiane świadczenie zdrowotne może być udzielane wyłącznie w szpitalu i przez lekarzy. Zatem korzystanie w omawianym kontekście z prawa gwarantowanego w art. 47 Konstytucji odbywa się z aktywnym udziałem państwa występującego w różnych rolach: ustawodawcy, organizatora publicznej służby zdrowia i finansowania służby zdrowia ze środków publicznych (por. ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.) oraz gwaranta przestrzegania prawa zarówno przez pacjentów, jak i lekarzy.

Z tych względów nie sposób się zgodzić z przyjętą przez Trybunał wizją prawa gwarantowanego w art. 47 Konstytucji, jako wyłącznej prawa o charakterze wolnościowym, nieprzewidującego aktywnych działań państwa. W wielu istotnych sytuacjach jest inaczej, a czynna rola państwa jest niezbędna dla realizacji prawa jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym. Teza taka była już zresztą sformułowana w literaturze (por. M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego i autonomia jednostki w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 436).

Nie ma zatem przeszkód, a nawet przeciwnie – występuje w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji konieczność konfrontowania wolności sumienia lekarzy z prawem pacjentów do decydowania o ich życiu osobistym. Przytoczona wyżej teza Trybunału o niemożności przeprowadzenia testu proporcjonalności wobec braku prawa czy wolności, które można przeciwstawić wolności wynikającej z art. 53 Konstytucji, nie ma uzasadnienia.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza orzecznictwa ETPC m.in. w sprawach przeciwko Polsce dotyczących utrudnień w przerywaniu ciąży w sytuacjach przewidzianych przez prawo. Warto przytoczyć w tym miejscu kilka tez z wyroków, w których ETPC stwierdził, że władze nie wypełniły swoich pozytywnych zobowiązań w kwestii zapewnienia skarżącej rzeczywistego poszanowania jej życia prywatnego, wobec czego wystąpiło naruszenie przez Polskę art. 8 ust. 1 EKPC. Należy przy tym zauważyć, że art. 8 EKPC jest sformułowany wężiej niż art. 47 Konstytucji i brzmi: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. Nie wyróżnia się w tym przepisie osobno prawa decydowania o życiu osobistym, chociaż niewątpliwie ETPC takie prawo uznaje.

Charakterystycznym przykładem jest wyrok z 26 maja 2011 r., R.R. przeciwko Polsce, nr sprawy 27617/04 (Lex nr 818054), w którym ETPC, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, stwierdził, że „życie prywatne” jest szerokim pojęciem, obejmującym między innymi prawo do osobistej autonomii i rozwoju osobistego. Pojęcie życia prywatnego ma zastosowanie do decyzji o posiadaniu lub nieposiadaniu dziecka. Decyzja kobiety o kontynuacji lub przerwaniu ciąży należy do sfery jej życia prywatnego i autonomii. W rezultacie również ustawodawstwo regulujące przerwanie ciąży dotyka sfery życia prywatnego. Z art. 8 EKPC wynikają pozytywne zobowiązania państwa, które mogą dotyczyć zapewnienia rzeczywistych i dostępnych środków ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego. Jeżeli państwo, działające w ramach marginesu uznania, przyjmuje przepisy ustawowe dopuszczające dokonanie aborcji w pewnych sytuacjach, nie może tworzyć ram prawnych, które ograniczałyby realne możliwości jej uzyskania. W szczególności, państwo jest objęte pozytywnym zobowiązaniem do stworzenia ram proceduralnych umożliwiających kobiecie w ciąży wyegzekwowanie jej prawa do legalnej aborcji i dostęp do odpowiednich, pełnych oraz rzetelnych informacji na temat zdrowia płodu.

Co więcej, według ETPC państwo jest zobowiązane do organizowania systemu świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby zapewnić, że skuteczne egzekwowanie prawa do wolności sumienia pracowników opieki

zdrowotnej w kontekście zawodowym nie uniemożliwia pacjentom uzyskania dostępu do świadczeń, do których są uprawnieni zgodnie ze stosownym ustawodawstwem. Podobny pogląd został wyrażony także w innych wyrokach, np. z 30 października 2012 r., P. i S. przeciwko Polsce, nr sprawy 57375/08 (Lex nr 1223096).

Tak więc, według ETPC, możliwość powołania się przez lekarza na klauzulę sumienia nie może wykluczyć dostępu pacjentów do należnych im w świetle prawa świadczeń zdrowotnych.

7. Nie mogę się zgodzić z rozstrzygnięciem Trybunału wyrażonym w punkcie 2 sentencji, stosownie do którego art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.1. Przede wszystkim budzi wątpliwości samo rozciąganie przez Trybunał dopuszczalności powoływania się na wolność sumienia lekarza w związku z obowiązkiem poinformowania pacjenta o tym, gdzie może uzyskać świadczenie zdrowotne przysługujące mu zgodnie z prawem. Za nadużycie uważam przy tym zastosowaną terminologię i interpretację takiej sytuacji jako: „przymus współdziałania w osiągnięciu celu niegodziwego”, w ślad za orzeczeniem Trybunału sprzed 25 lat (por. orzeczenie TK z 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90, OTK w 1991 r., poz. 8).

Trybunał zapowiedział w uzasadnieniu przeprowadzenie testu proporcjonalności (cz. III, pkt 6.2.1. uzasadnienia). W rzeczywistości jednak tego testu nie przeprowadził. Wskazał jedynie, że wartością, dla której „poświęcono wolność sumienia lekarza”, jest prawo do informacji (art. 61 ust. 1 Konstytucji) i obowiązek władz publicznych zapewnienia wszystkim obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji). Zaraz jednak po zapowiedzi przeprowadzenia testu proporcjonalności Trybunał stwierdził, że państwo nie może zmuszać lekarzy do działania wbrew sumieniu. Funkcjonowanie systemu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji) wymaga odpowiedniego zorganizowania systemu informacji obywateli (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Trybunał sformułował zatem wniosek, który powinien wieńczyć test proporcjonalności, a nie poprzedzać go albo zastępować.

Po tak stanowczo wyrażonej tezie nie jest jasne, po co Trybunał w ogóle zapowiedział rozważanie tego, czy nałożenie na lekarza – korzystającego z prawa odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego – obowiązku udzielenia informacji o realnych możliwościach uzyskania tego świadczenia „u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym” jest instrumentem przydatnym, koniecznym i proporcjonalnym do osiągnięcia celu przyświecającego ustawodawcy, tj. umożliwienia jak najszybszego uzyskania świadczenia przez pacjenta.

Przy tym, zamiast przeprowadzenia testu proporcjonalności Trybunał dokonał tylko krytycznego przedstawienia obecnego systemu informowania pacjentów o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, wynikającego z art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. Trybunał ocenił, powołując się na poglądy doktryny i różnych organów państwowych, że unormowanie to jest wadliwe i nieskuteczne. Stwierdził w konkluzji, że wynikające z art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. ograniczenie swobody sumienia lekarza, przez zobowiązanie go do informowania pacjenta o możliwości uzyskania świadczenia pozostającego w sprzeczności z wyznawanymi przez niego zasadami moralnymi, nie przeszło pozytywnie testu proporcjonalności. Stanowi nieefektywne narzędzie do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę, a ponadto nie jest niezbędne do jego osiągnięcia. Ustawodawca mógł i powinien zastosować alternatywne, bardziej efektywne sposoby informowania pacjenta o realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego, a mianowicie: nałożenie obowiązku informacyjnego na „publicznoprawne podmioty instytucjonalne” wykonujące działalność leczniczą na zlecenie państwa.

W rezultacie, uzasadnienie niniejszego wyroku nie wykazuje przeprowadzenia testu proporcjonalności, lecz prezentuje od razu jego wynik w treści sentencji.

7.2. Podejście Trybunału uważam za wadliwe, a wnioski za wątpliwe. Po pierwsze, nie zostało przekonująco wykazane w uzasadnieniu wyroku, że odmowa udzielenia przez lekarzy informacji pacjentom o sposobie zapewnienia należnych im świadczeń zdrowotnych w ogóle może być rozpatrywana w kontekście wolności sumienia. Po drugie, nie zostały wyraźnie określone wartości, jakie były konfrontowane z wolnością sumienia w związku z odmową udzielania pacjentom należytej im informacji. Po trzecie, już na wstępie argumentacji został sformułowany wniosek co do braku obowiązków informacyjnych lekarzy, który powinien kończyć, a nie zaczynać test proporcjonalności. Sam test przeprowadzony został dopiero później, i to w sposób dalece niepełny. Po czwarte, głównym argumentem w ramach testu proporcjonalności przeciwko obecnej regulacji było to, że regulacja ta jest nieefektywna. Jeśli się jednak zważy, że ów brak efektywności jest wynikiem praktyki odmowy wykonywania ustawowych obowiązków informacyjnych przez lekarzy, powstaje pytanie, co jest przyczyną, a co skutkiem.

Jak wynika z wypowiedzi przedstawiciela Ministra Zdrowia na rozprawie, lekarze powołujący się na klauzulę sumienia prawie zawsze ograniczają się jedynie do odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej, nie uzasadniając go szerzej. Co więcej, zdarzają się sytuacje, w których lekarze w ogóle nie odnotowują tego faktu w dokumentacji medycznej.

Na tym tle powstaje ogólniejsze zagadnienie, a mianowicie czy i w jakim zakresie w kontroli konstytucyjności ustawy jako argument może służyć okoliczność, że ustawa nie jest w praktyce stosowana albo jest stosowana nienależycie. Jak się zdaje, odpowiedź na to pytanie zależy od analizy przyczyn niedostatków w stosowaniu ustawy. Takiej analizy w niniejszym wyroku brakuje. W szczególności, nie zostało wykazane, że nieprawidłowości w udzielaniu informacji pacjentom przez lekarzy są spowodowane rzeczywistą niemożnością uzyskania informacji przez samych lekarzy, które następnie mogłyby być przekazane pacjentom.

7.3. Należy również zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku powoływał się na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym ten organ postulował niezwłoczną nowelizację ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty w celu przeniesienia obowiązku zagwarantowania realnej możliwości uzyskania świadczenia przez pacjenta z indywidualnego lekarza na publicznoprawne podmioty instytucjonalne wykonujące działalność leczniczą na zlecenie państwa finansowaną ze środków publicznych (zob. cz. III, pkt 6.2.3. uzasadnienia). Należy zauważyć, że RPO wzywał nie tyle do zniesienia obowiązku informowania przez lekarzy, ile do przeniesienia tego obowiązku z lekarzy na państwo. Tymczasem niniejszy wyrok spowodował sytuację, w której zniesiony został w ogóle obowiązek informowania. Skutkiem wyeliminowania z systemu prawa normy uznanej przez Trybunał za niekonstytucyjną jest pozbawienie pacjenta ustawowego środka uzyskania informacji na temat możliwości uzyskania niektórych świadczeń zdrowotnych. W niniejszym wyroku brakuje nawet sugestii co do sposobu wprowadzenia przez ustawodawcę właściwego mechanizmu, który zastępowałby dotychczasowy uznany za niekonstytucyjny, w celu zapewnienia realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał wyraźnie, że z normy zawartej w art. 68 ust. 1 Konstytucji i wyrażonego w niej „obowiązku rzeczywistego zapewnienia przez władze publiczne warunków realizacji prawa do ochrony zdrowia, które nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne, wynika jednak wymaganie, iż system ten – jako całość – musi być efektywny” (wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03). Eliminacja mechanizmu informowania pacjenta o możliwości uzyskania zgodnych z prawem świadczeń zdrowotnych powoduje, że dostęp pacjenta do systemu opieki zdrowotnej ma w tym zakresie charakter iluzoryczny.

7.4. System udzielania informacji o realnej możliwości uzyskania świadczeń, jaki został zalecony przez Trybunał w miejsce obowiązków informacyjnych lekarzy, jest tylko pozornie korzystniejszy od obecnego. Należy w tym względzie zgłosić kilka wątpliwości.

Po pierwsze, w uzasadnieniu wyroku nie zostało sprecyzowane, na kim dokładnie miałby spoczywać obowiązek informacyjny (np. podmiot leczniczy, Narodowy Fundusz Zdrowia), wskazując jedynie na powinność zorganizowania systemu informacji przez państwo.

Po drugie, w obecnym stanie prawa powszechnie obowiązującego nie ma podstaw prawnych do nałożenia takiego obowiązku; istniał on w odniesieniu do lekarzy, ale w niniejszym wyroku orzeczono o jego niezgodności z Konstytucją. W stanie prawnym, jaki powstał po wejściu w życie niniejszego wyroku, nie ma zatem podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji pacjentom. Powstał zatem stan wtórnej niekonstytucyjności.

Po trzecie, rozwiązanie co do obowiązków informacyjnych wynikające z niniejszego wyroku jest formalistyczne. Nie uwzględnia realiów korzystania ze świadczeń zdrowotnych. Kontakty pacjentów z lekarzami, charakteryzujące się potrzebą zachowania intymności, często w nader dramatycznych okolicznościach, mają być zastąpione biurokratycznymi kontaktami pacjentów z urzędnikami.

Po czwarte, omówione już wyżej (por. pkt 2.1. zdania odrębnego) stanowisko Trybunału dotyczące wywodzenia klauzuli sumienia wprost z Konstytucji, bez potrzeby unormowań ustawowych, czego konsekwencją jest brak ograniczenia sprzeciwu sumienia tylko do lekarzy, otwiera drogę do powoływania się na klauzulę sumienia i odmowy udzielania informacji także przez dyrektorów lub pracowników podmiotów leczniczych lub oddziałów NFZ, niebędących lekarzami.

Rozwiązaniem, które moim zdaniem powinno zostać zastosowane, byłoby nałożenie na NFZ i podmioty lecznicze obowiązku zorganizowania systemu przepływu informacji i przekazywania aktualizowanych informacji lekarzom, które następnie powinny być przekazywane przez lekarzy pacjentom. Nie byłoby to, wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu niniejszego wyroku wydłużeniem procedury, lecz urealnieniem prawa do uzyskania przez pacjentów przysługujących im świadczeń.

Zdanie odrębne
sędziego TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 134 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 3 w związku z postanowieniem o umorzeniu zawartym w wyroku TK z 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, w zakresie dotyczącym art. 39 zdanie drugie ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2015 r. poz. 464; dalej: ustawa lekarska).

1. Zanim przejdę do uzasadnienia zdania odrębnego, pragnę podkreślić, że bez zastrzeżeń podzielam stanowisko Trybunału wyrażone w pkt 1 i 2 wyroku co do niekonstytucyjności przepisu art. 39 zdanie pierwsze, wyłączającego możliwość powołania się przez lekarza (lekarza dentystę) na klauzulę sumienia w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki” niż sytuacje, gdy zwłoka w udzieleniu świadczenia zdrowotnego spowodowałaby niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia (pkt 1 wyroku), oraz zobowiązującego lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do wskazania realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym (pkt 2 wyroku).

2. Przepis zawarty w art. 39 zdanie drugie ustawy lekarskiej, którego dotyczy moje zdanie odrębne, został oceniony w wyroku TK ze względu na następujące wzorce:

– art. 53 ust. 1 Konstytucji (wolność sumienia) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – jako zgodny z tymi wzorcami,

– art. 53 ust. 7 Konstytucji (zakaz zobowiązywania kogokolwiek przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania) – jako niebędący niezgodnym z tym wzorcem (nieadekwatność wzorca).

Wskazany przepis nie został natomiast oceniony w wyroku co do zgodności z art. 2 Konstytucji – zasadą poprawnej legislacji, stanowiącą komponent zasady demokratycznego państwa prawnego, chociaż ten wzorzec został wskazany we wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej. Trybunał umorzył jednak postępowanie w tym zakresie ze względu na to, że zarzut naruszenia tej zasady nie został dostatecznie uzasadniony przez wnioskodawcę. Nie zgadzam się z tą decyzją Trybunału, gdyż zarzut ten, chociaż rzeczywiście uzasadniony lakonicznie, jest, moim zdaniem, ewidentnie trafny, a przy tym Trybunał, zgodnie z art. 19 ustawy o TK, ma obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

Brzmienie art. 39 zdanie drugie ustawy lekarskiej jest następujące: „Lekarz wykonujący swój zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby ma ponadto obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego”. W przepisie tym nic nie jest jasne, gdyż jest ono jak gdyby niedookreślone. Nie wiadomo, o czym lekarz-pracownik lub pozostający w stosunku służbowym ma poinformować na piśmie przełożonego. Z kontekstu, jaki dla tego przepisu stanowi zdanie pierwsze, należy domniemywać, że chodzi o informację o tym, że lekarz ten ma zamiar powołać się na klauzulę sumienia. Nie wiadomo jednak, czy chodzi o taką ogólną formułę, czy też powinien określić rodzaj(-e) świadczeń zdrowotnych, których wykonania zamierza odmówić ze względu na ich niezgodność ze swoim sumieniem. Nie jest też jasne, czy takie pisemne powiadomienie powinien złożyć raz – przy podejmowaniu zatrudnienia (służby) bądź w późniejszym momencie, gdy podjął decyzję o skorzystaniu z klauzuli sumienia, czy też każdorazowo, gdy zamierza odmówić wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem. Wydaje się, że – z uwagi na *ratio legis* tego przepisu, którą jest uświadomienie podmiotu leczniczego zatrudniającego lekarza co do tego, czy jego personel lekarski zapewnia mu wykonanie wszystkich świadczeń zdrowotnych, do udzielenia których jest zobowiązany – powinno to być jednorazowe, co do zasady, poinformowanie o rodzaju zabiegów, których dany lekarz nie zamierza wykonywać ze względu na sprzeciw swojego sumienia.

Z zaskarżonego przepisu nie wynika także, jakiego przełożonego – bezpośredniego czy też głównego – zarządzającego podmiotem leczniczym jako pracodawcę powinien lekarz poinformować. Przepis nie określa również tego, jak powinien przełożony (czy też podmiot leczniczy jako pracodawca) obchodzić się z otrzymanymi pisemnymi „powiadomieniami” lekarzy dotyczącymi klauzuli sumienia – czy zachować je w tajemnicy, wyłącznie do własnego użytku, czy też może zawarte w nich informacje udostępniać osobom trzecim.

3. Ta lista wątpliwości dotycząca zakwestionowanego przepisu, dotyczącego tak delikatnej kwestii jak klauzula sumienia, jest, moim zdaniem, aż nadto długa, aby uznać ten przepis za na tyle niedookreślony i niejasny, że przez to niezgodny z art. 2 Konstytucji – zasadą przyzwoitej legislacji. Chciałabym, aby ustawodawca, zmieniając art. 39 ustawy lekarskiej w wykonaniu niniejszego wyroku TK, rozważył także odpowiednie skorygowanie jego zdania drugiego.

Zdanie odrębne

sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 1 i 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r. w sprawie o sygn. K 12/14.

I

Przed przystąpieniem do wskazania argumentów uzasadniających moją niezgodę na dwa ważne punkty wyroku Trybunału Konstytucyjnego niezbędne było sformułowanie kilku uwag ogólnych, na których ta argumentacja się opiera.

Konstytucyjna wolność sumienia jest wolnością prawnie chronioną. Polega na swobodzie wyboru i żywienia określonych przekonań religijnych, moralnych czy światopoglądowych oraz dawania im wyrazu w swoim postępowaniu. Wyraża się także w obowiązku wszystkich innych nieingerowania we wskazaną powyżej sferę swobody jednostki, a w przypadku państwa w niezmuszaniu jednostki do działań niezgodnych z jej sumieniem (co może znajdować wyraz w szczególności w stanowieniu prawa o określonej treści) oraz chronienia jej przed cudzą ingerencją.

Swoboda człowieka manifestująca się w wyborze i żywieniu określonych przekonań nie poddaje się prawnemu uregulowaniu, jest więc sferą, do której prawodawca nie ma dostępu (tzw. sfera wewnętrzna czy forum wewnętrzne). Manifestuje się ona także w zachowaniach, które się uzewnętrzniają (tzw. sfera zewnętrzna, forum zewnętrzne). Zaznaczyć przy tym należy, że są wśród nich takie, które nie są nakierowane na inną osobę czy osoby oraz takie, które odnoszą się do innych. Zewnętrzna sfera wolności sumienia może podlegać ograniczeniom.

W przypadku lekarza spełniającego swą zawodową rolę czynienie użytku z wolności sumienia jedynie sporadycznie przejawia się w zachowaniach, które nie byłyby nakierowane na innych ludzi (bo np. odnoszą się do niego samego). Zazwyczaj jego wolność sumienia przejawia się w zachowaniach odnoszących się do innego człowieka – pacjenta. Ten ostatni znajduje się przy tym w szczególnej pozycji względem lekarza, ponieważ przychodzi do niego jako do osoby, która w odróżnieniu od innych może profesjonalnie wykonać oczekiwane przez pacjenta świadczenie zdrowotne i której profesjonalizmu pacjent zazwyczaj nie jest w stanie kontrolować. Zwraca się więc do niego o pomoc, powierzając mu często bardzo intymne o sobie informacje i w zaufaniu, że pomoc tę uzyska. Szczególna, bardzo osobista, relacja łącząca lekarza i pacjenta usprawiedliwia, moim zdaniem, waznienie wartości, jaką jest wolność sumienia lekarza właśnie z dobrem pacjenta, tak jak ten ostatni – w prawem zakreślonych granicach – je pojmuje. Inaczej rzecz ujmując, relacja ta może w uzasadniony sposób wpływać na zakres gwarancji lekarskiego sumienia.

Podzielam pogląd wyrażony przez Trybunał, że wolność sumienia wyraża się w wolności życia i postępowania zgodnie z własnymi głębokimi przekonaniem i tak pojmowana jest istotą naszej tożsamości moralnej.

Samo pojęcie sumienia, występujące w Konstytucji i innych aktach normatywnych polskich i międzynarodowych, jest niedookreślone zarówno w tych aktach, jak i w prawniczej praktyce posługiwania się nim. Pozostaje więc sięgnąć do pojęcia, które ukształtowało się w tradycji filozofii zachodniej i przyjąć, że sumienie jest pewną predyspozycją człowieka, zdolnością rozeznania i oceniania, jak powinien w danych warunkach postępować, dając impuls do pewnego zachowania się jako „zgodnego z głosem sumienia” albo powstrzymania się od czynienia tego, czemu „głos sumienia się sprzeciwia”. I choć tak rozumiane sumienie jest kształtowane przez różne czynniki, w szczególności normy religijne i moralne, to – wyrażając myśl obrazowo – mówi własnym głosem. Akt sumienia jest zawsze aktem czyjegoś sumienia, a kierowanie się sumieniem nie daje gwarancji, że postępuje się jedynie słusznie.

W odróżnieniu od tak rozumianego sumienia klauzula sumienia, o której rozstrzygał Trybunał, jest rozwiązaniem prawnym polegającym na tym, że umożliwia lekarzowi legalną odmowę wykonania wyznaczonego mu przez prawo zawodowego obowiązku, przy czym odmowę motywowaną nie jego kaprysem czy wygodą, lecz

głębokimi przekonaniem. Klauzula sumienia pozwala zatem rozstrzygnąć w konkretnej sytuacji konflikt między obowiązkiem wykonania określonego świadczenia zdrowotnego względem określonego pacjenta a aktem sumienia lekarza, dyktującym mu odmowę wykonania tego świadczenia. Klauzula sumienia lekarza, wyrażona w art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2015 r. poz. 464; dalej: u.z.l.), nie jest więc ograniczeniem wolności sumienia, lecz tej wolności gwarancją. Jej gwarancyjny charakter wyraża się w tym, że w razie konfliktu między nakazem wyznaczonym lekarzowi przez obowiązujące normy prawne a głosem sumienia wzywającym go do niewykonania obowiązkowego czynu upoważnia go, by obowiązkowi nie wypełnił. Sama klauzula ma więc usunąć ograniczenie wolności sumienia, które powstało ze względu na obowiązujące normy prawne, a czyniąc z niej użytek, lekarz nie uwzględnia dobra pacjenta, lecz daje wyraz swoim głębokim osobistym przekonaniom.

Uregulowanie wyrażone w art. 39 zdanie pierwsze zaskarżonej ustawy uznał Trybunał za naruszające Konstytucję. Zgodnie z zarzutem wnioskodawcy i rozstrzygnięciem zawartym w punkcie pierwszym sentencji wyroku gwarancja, o której mowa, jest zbyt słaba. Natomiast uwzględniając drugi zarzut wnioskodawcy Trybunał zgodził się z nim, że gwarancja ta została zakreślona zbyt wąsko; powołanie się na klauzulę sumienia uzależnił bowiem ustawodawca od spełnienia warunku, który będę określać dalej jako obowiązek informacyjny.

Klauzula sumienia, o której mowa, nie jest lekarskim przywilejem. Określenie „przywilej”, które często przewija się w debacie o klauzuli sumienia, jest obciążone ujemnym ładunkiem emocjonalnym. Wszak przywilej to potocznie coś niesłusznie przyznanego, nienależnego, wyróżnienie, na które nie zapracowano. Tymczasem klauzula sumienia jako instytucja prawna formalnie charakteryzowana jest raczej immunitetem, zwolnieniem lekarza w określonych okolicznościach spod podległości obowiązującej normie prawnej. Natomiast ze względu na cel klauzula jest instytucją prawną, próbującą rozwiązać nieuchronny w pluralistycznym społeczeństwie konflikt między przekonaniem obywateli a regulacją prawną, która ma ludzi o różnych przekonaniach integrować. Jej zadaniem jest zatem rozwiązywać szczególnie głębokie kontrowersje moralne, jakie ujawniły się – w przypadku klauzuli sumienia lekarza – zwłaszcza w związku z rozwojem współczesnych procedur medycznych i obowiązkiem lekarza ich wykonywania. Decydując się na wprowadzenie klauzuli, prawodawca trafnie (a więc niearbitralnie) diagnozuje problem społeczny, dając wyraz temu, że konflikt sumienia lekarza uważa za bardzo doniosły. Klauzula chroni zatem lekarza przed przymusem bezpośredniego i osobistego udziału w działaniach, jakim sprzeciwia się jego sumienie. I w tym sensie nie jest nienależna, a przeciwnie – potwierdza wartość, jaką jest dla człowieka jego moralna integralność. Pozostaje też, co podkreślono w uzasadnieniu wyroku, w zgodzie z wiążącymi Polskę aktami międzynarodowymi. Zaznaczyć wszak trzeba, że prawodawca wprowadza klauzule sumienia bardzo powściągliwie, bo – jak zaznaczono – mają one rozwiązywać jedynie głębokie konflikty moralne, a ponadto mogą osłabiać prawo jako spoiwo zróżnicowanego społeczeństwa.

Od klauzuli sumienia w zaprezentowanym powyżej ujęciu, umożliwiającej, aby powtórzyć raz jeszcze, legalne zaniechanie zrealizowania wyznaczonego obowiązku, należy odróżnić sytuację określaną niekiedy jako sprzeciw sumienia – akt odmowy zrealizowania obowiązku wyznaczonego przez normy prawne, podejmowany wszakże nie z wykorzystaniem przewidzianych rozwiązań prawnych (np. klauzuli sumienia właśnie), lecz w warunkach ryzyka, że nie zostanie uznany za mieszczący się w granicach konstytucyjnej wolności sumienia, i z gotowością poniesienia za ten akt odpowiedzialności prawnej. Skądinąd tak rozumiany sprzeciw sumienia może być sygnałem nowych nieujawnionych dotąd w danej społeczności doniosłych kontrowersji moralnych.

Wreszcie w wielu dokumentach, w tym w kodeksie etyki lekarskiej, jest mowa o sumieniu w jeszcze innym sensie. Kiedy zaznacza się, że lekarz powinien mieć „możliwość leczenia zgodnie ze swoim sumieniem” lub że „działanie w zgodzie z sumieniem to część misji lekarza”, ma się zazwyczaj na myśli, że podejmując decyzję dotyczącą pacjenta, lekarz powinien – kierując się rzetelną wiedzą i doświadczeniem – ocenić, co w danych okolicznościach jest dla pacjenta najlepsze, wystrzegając się przy tym paternalizmu. Kierowanie się sumieniem oznacza tu ocenianie i decydowanie w warunkach znacznej zazwyczaj swobody tak, by możliwie najlepiej przysłużyć się pacjentowi i manifestuje się nie zaniechaniem wykonania legalnego świadczenia zdrowotnego (jak w przypadku powołania się na klauzulę sumienia), lecz działaniem lekarza w stosunku do pacjenta. I postępowanie w zgodzie z tak rozumianym sumieniem jest ustawowym obowiązkiem lekarza.

II

1. Z zaskarżonego art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. Trybunał wywiódł normę zobowiązującą lekarza czyniącego użytek z klauzuli sumienia (odmawiającego niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego) do wskazania „realnych możliwości uzyskania (...) świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”. Trybunał stwierdził, że wskazany powyżej obowiązek ogranicza konstytucyjną wolność sumienia lekarza w sposób, który nie czyni zadość warunkom wskazanym w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Inaczej mówiąc, przyjął,

że ograniczenie wolności – co do zasady konstytucyjnie dopuszczalne – nie przechodzi w rozważanym przypadku pozytywnie testu proporcjonalności.

Podobnie jak Sejm i Prokurator Generalny nie podzielam konkluzji Trybunału, że zaskarżona norma jest niekonstytucyjna ani argumentów, jakie mają przemawiać za tej konkluzji trafnością.

Nie zgadzam się przede wszystkim z twierdzeniem Trybunału, że informacja, którą ma przekazać pacjentowi lekarz, jest „współdziałaniem w złu”. Najpierw dlatego, że nie przesądza ona o tym, jaki z niej zostanie uczyniony użytek. Sposób, w jaki następuje wykorzystanie informacji, nie zależy bowiem wprost od niej ani udzielającego jej lekarza. Ponadto, nawet jeżeli istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo, że pacjent zrealizuje swą decyzję, to czyn, którego dokona z udziałem innego profesjonalisty, nie obciąża sumienia lekarza udzielającego informacji, choć zgodzić się trzeba, że świadomość możliwego wykorzystania informacji może być dla niego trudna.

Informacja, o której mowa, to informacja sama w sobie aksjologicznie neutralna i można ją zakwalifikować jako oświadczenie wiedzy. To nie ona przesądza o ważnej decyzji pacjenta, aby skorzystać z przewidzianego przez prawo świadczenia zdrowotnego. Nie ta informacja jest więc motywem podjęcia przez pacjenta takiej decyzji, której lekarz w swoim sumieniu zaakceptować nie może.

Na gruncie u.z.l. obowiązek informacyjny spoczywa na lekarzu jedynie w ściśle określonej sytuacji. Jest bowiem związany z dyktowaną względami sumienia odmową wykonania świadczenia zdrowotnego zgodnego z prawem. Istota wolności sumienia lekarza manifestuje się w jego akcie odmowy świadczenia i nie narusza tej istoty wskazanie innego lekarza lub podmiotu leczniczego, który – jak lekarz odmawiający świadczenia sądzi – jest gotów dokonywać czynów, którym jego sumienie się sprzeciwia. W konsekwencji udzielenie informacji nie narusza – moim zdaniem – integralności moralnej lekarza informującego, a zarazem, i to wymaga podkreślenia, sprawia, że akt odmowy nie dokonuje się „kosztem” pacjenta. Zaniechanie udzielenia pacjentowi informacji dyktowane głosem sumienia byłoby bowiem zarazem formą faktycznego kształtowania okoliczności, w jakich pacjent działa, mianowicie pozbawieniem go wiedzy niezbędnej do zrealizowania prawa decydowania o sobie i skutkach stosowanych wobec niego legalnych procedur medycznych. Dodać jeszcze trzeba, że informacja, jakiej ma udzielić lekarz, nie jest pomocnictwem w wykonaniu – aby posłużyć się silnie zabarwionym ocennie określeniem użytym przez wnioskodawcę – świadczenia niegodziwego. Nawet jeśli mówiąc o pomocnictwie stosuje się tu luźną analogię do prawa karnego, to jest ona nieuprawniona, bowiem czyn oceniany jako niegodziwy jest prawnie dozwolony.

Rozpatrując omawiany tu zarzut wnioskodawcy, Trybunał uczynił przedmiotem badania to, czy ograniczenie wolności sumienia lekarza, wyrażające się w nałożonym na niego obowiązku informacyjnym, było konieczne dla ochrony porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym. Przyjął bowiem, że ukształtowany przez wiele aktów normatywnych system dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zakładający zorganizowanie odpowiedniego systemu informacji o tych świadczeniach, można ujmować w kategoriach porządku publicznego. Przy czym jednym z instrumentów informacji o świadczeniach zdrowotnych jest ów kwestionowany spoczywający na lekarzu obowiązek informacyjny. Trybunał stwierdził, że nie jest on konieczny dla zachowania porządku publicznego i że cel, jakim jest zapewnienie pacjentowi świadczenia zdrowotnego, możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innych środków, nakładających mniejsze ograniczenia na konstytucyjne prawa i wolności lekarza. Argumentował także bardziej „międko”, że obowiązek ten „nie jest właściwym narzędziem do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, a w każdym razie [że] nie jest to narzędzie optymalne”.

Sama dostępność pacjenta do przewidzianych przez prawo świadczeń zdrowotnych oraz informacji o nich nie budzi wątpliwości wnioskodawcy, uczestników postępowania oraz Trybunału. Krytykując zorganizowanie systemu gwarantowania i udostępniania informacji o świadczeniach zdrowotnych, stwierdza się ogólnikowo, że kwestionowany obowiązek informacyjny powinien spoczywać na państwie i jego instytucjach.

Jest jednak oczywiste, że obowiązek przygotowania i udostępnienia informacji może zrealizować jedynie człowiek. Jeśli więc wyjść z przyjętego przez Trybunał założenia, że każdemu poręcza się wolność sumienia, trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy obowiązek informacyjny nałożony na jakiegoś innego niż lekarz pracownika służby zdrowia czy pracownika innych służb państwowych tej wolności nie narusza. Mówiąc w wielkim uproszczeniu, trzeba by odpowiedzieć na pytanie, czym różni się – w ujęciu Trybunału – konstytucyjna wolność sumienia lekarza od wolności sumienia innych osób i czy zrealizowanie przez te osoby obowiązku informacyjnego nie byłoby współdziałaniem w złu.

Upredzając dalsze uwagi, dodać przy tym trzeba, że w aktualnym stanie zorganizowania systemu informacyjnego podnoszone przez Trybunał trudności lekarza w uzyskaniu informacji niezbędnych do wypełnienia ciążącego na nim obowiązku nie byłyby istotnie większe niż trudności, na jakie napotkałyby inne osoby.

Jak wskazano wcześniej, zawodowe obowiązki lekarza, także obowiązek informacyjny, są nakierowane na drugą osobę. Lekarz odmawiający pacjentowi wykonania przewidzianego przez prawo świadczenia

zdrowotnego ze względu na to, że byłoby ono sprzeczne z jego sumieniem uniemożliwia pacjentowi w tym momencie uczynienie użytku z przysługującego mu prawa. Twierdzę więc, że z wolnością sumienia lekarza odmawiającego wykonania świadczenia zdrowotnego z powołaniem się na klauzulę sumienia konkuruje nie porządek publiczny, lecz prawo pacjenta, mianowicie gwarantowane w art. 47 Konstytucji prawo każdego „do decydowania” o swoim życiu osobistym. Prawo to wyraża się w wolności decydowania o celach i formach swego życia osobistego oraz w obowiązku innych osób i władz publicznych nieingerowania w sferę życia prywatnego człowieka, a także w obowiązku władz publicznych przeciwdziałania tego rodzaju ingerencji lub udzielenia ochrony w przypadku naruszenia tego prawa. Powstaje przez to dla każdego, komu Konstytucja to prawo poręcza, wolność „do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej”. Wolność ta obejmuje także decydowanie o ochronie własnego życia i zdrowia (np. ostatnio wyrok TK z 26 lutego 2014 r., sygn. K 22/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15) i korzystanie albo nie z przewidzianych prawem świadczeń zdrowotnych, co znajduje uzasadnienie w poszanowaniu autonomii pacjenta.

W rozważanym przez Trybunał przypadku mamy więc do czynienia z konfliktem dwóch praw o charakterze osobistym: wolnością sumienia lekarza oraz prawem pacjenta do decydowania o sobie. Przy czym trzeba zaznaczyć, że mówiąc o decydowaniu o sobie, mówimy o zachowaniach, które nie są przez prawo wykluczone, a przeciwnie – pacjent dokonuje wyboru spośród świadczeń zdrowotnych przewidzianych przez obowiązujące normy prawne. Unormowaniu przewidującemu to świadczenie przysługuje domniemanie konstytucyjności, co oznacza, że przeszło ono pozytywnie test proporcjonalności.

Przyjmując ustalenie poczynione wcześniej, w szczególności, że informacja, którą lekarz ma przekazać, jest aksjologicznie obojętna i nie narusza istoty wolności sumienia lekarza oraz uwzględniając, po pierwsze, że odmowa lekarza wykonania świadczenia zdrowotnego dyktowana głosem sumienia jako dotycząca praw innych osób może być obwarowana warunkami i po drugie, że lekarz występuje także w roli osoby pełniącej funkcję publiczną, znajduję podstawy, by uznać, że przewidziany w u.z.l. obowiązek informacyjny trafnie wyważa wartość, jaką jest poszanowanie wolności sumienia lekarza manifestującą się w akcie odmowy wykonania określonego świadczenia zdrowotnego, z prawem pacjenta do informacji, która jest niezbędna, by o sobie zadecydował i podjętą decyzję zrealizował.

Za uznaniem zgodności obowiązku informacyjnego z art. 53 ust. 1 Konstytucji przemawiają również art. 61 ust. 1 Konstytucji wyrażający prawo obywatela do uzyskiwania informacji, obejmujące uzyskiwanie informacji o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych oraz art. 68 ust. 2 Konstytucji statuujący prawo obywatela równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Oba te prawa uważam jednak za instrumentalne wobec prawa do decydowania o swoim życiu osobistym, które – czemu dawałam wyraz – wymaga wyważenia z wolnością sumienia lekarza.

2. Zajęte przeze mnie stanowisko nie wyklucza krytycznej oceny przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania i jego funkcjonowania w praktyce.

Art. 39 zdanie pierwsze ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry został przez Trybunał oceniony w świetle art. 53 ust. 1 Konstytucji jako naruszający wolność sumienia. Trybunał umorzył natomiast postępowanie w zakresie dotyczącym badania jego zgodności z art. 2 ustawy zasadniczej, twierdząc, że zarzut niezgodności z tym wzorcem nie został należyście uzasadniony. Trzeba wszakże zauważyć, że Naczelna Rada Lekarska wyraźnie stwierdziła we wniosku, że przepis wyznaczający lekarzowi obowiązek informacyjny jest „rażąco dysfunkcyjny i nieproporcjonalny” i że jest „pułapką na obywatela” (obywatela-lekarza), ponieważ jest niemożliwy do wykonania. Wykazywała więc prakseologiczną wadliwość ustawowego rozwiązania, uzupełniając na rozprawie, że jest ono nieefektywnym środkiem zagwarantowania pacjentowi jego prawa – dostępu do przysługujących mu świadczeń zdrowotnych. Przytoczone przez nią argumenty stwarzały – moim zdaniem – podstawę do kontroli art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. z art. 2 Konstytucji, czyli kontroli z zupełnie innego punktu widzenia, niż ta, której dokonał Trybunał. Dodać przy tym trzeba, że organizacja systemu informacji o świadczeniach zdrowotnych oraz ich gwarantowania jest powszechnie oceniana krytycznie w nauce prawa oraz przez liczne instytucje państwowe, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnika Rządu do spraw równego traktowania. Podkreśla się, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest nieskuteczne, nieudolne, wręcz nieracjonalne i nie gwarantuje zainteresowanym dostępu do żądanych świadczeń zdrowotnych w określonym czasie. Opinię tę podzielam wyrażając pogląd o konieczności poddania ocenianego przepisu kontroli konstytucyjności według innego niż uczynił to Trybunał wzorca.

3. Wreszcie uznanie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym

podmiocie leczniczym, skutkuje wyeliminowaniem z systemu prawa normy taki obowiązek wyznaczającej. Ów obowiązek zabezpieczał, jak zaznaczono, prawo pacjenta do przysługujących mu świadczeń zdrowotnych, w sytuacji, gdy zechciał z nich skorzystać. W rezultacie prawo, o którym mowa, nie było – aby użyć określenia Trybunału z jego wcześniejszych judykatów – „pustą obietnicą”. Orzeczenie Trybunału spowodowało jednak, że ustawowa instytucja dostępu do świadczeń zdrowotnych stała się wadliwa, na żadnym bowiem podmiocie nie spoczywa obecnie obowiązek udzielania pacjentowi informacji o tym, gdzie oczekiwane przez niego świadczenie zdrowotne może otrzymać. Stan prawny po orzeczeniu Trybunału może być kwalifikowany jako niezgodny z art. 68 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Tej wady można było uniknąć odraczając termin utraty mocy obowiązującej przepisu (zakresowo) wskazanego w drugim punkcie sentencji wydanego wyroku. Niezależnie bowiem od wątpliwości konstytucyjnych co do treści tego punktu za wadliwą z prawnego oraz społecznego punktu widzenia uważam decyzję Trybunału o wejściu w życie jego wyroku z dniem ogłoszenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Wnioskowi temu nie przeczy to, że NFZ powinien możliwie najszybciej zorganizować system informacji o świadczeniach zdrowotnych, których odmawiają lekarze powołujący się na klauzulę sumienia.

III

W pierwszym punkcie sentencji wyroku Trybunał uznał, że art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z konstytucyjną wolnością sumienia wyrażoną w art. 53 ust. 1 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty nasuwa wiele istotnych trudności interpretacyjnych. Ich źródłem jest zawarte w nim odesłanie do art. 30 tej ustawy oraz określenie „świadczenie zdrowotne” objaśnione w innej ustawie, niedookreślony zwrot „inne przypadki niecierpiące zwłoki”, a także całe otoczenie normatywne tego przepisu. Dość wskazać, że Konstytucja posługuje się określeniem „opieka zdrowotna” oraz „świadczenia opieki zdrowotnej”, a inne akty także określeniami takimi jak „działania służące zachowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia”, „działania medyczne”, „leczenie”. Wielość tych określeń potęguje trudności w ustaleniu znaczenia występującego w art. 30 zaskarżonej ustawy wyrażenia „inne przypadki niecierpiące zwłoki”. Na podstawie tych ustaleń Trybunał uznał, że art. 39 w związku z art. 30 u.z.l. jest rażąco wadliwy, co uzasadnia jego niekonstytucyjność w świetle wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

Nie poprzestając jednak na tej konstatacji, Trybunał stwierdził, że przepis zawierający ów zwrot niedookreślony „nie pozwala na jednoznaczne określenie sytuacji, gdy lekarz może odmówić świadczenia, ale przede wszystkim – nakłada na niego obowiązek działania wbrew sumieniu także w przypadkach, gdy żadne prawa konstytucyjne nie uzasadniają poświęcenia przysługującej mu wolności”.

Nie podzielam stanowiska Trybunału z dwóch powodów. Otóż, jeżeli zaskarżony przepis jest tak niejasny, że narusza reguły poprawnej legislacji, to znaczy, że przy zastosowaniu powszechnie przyjętych reguł egzegezy tekstu prawnego nie da się z niego odtworzyć normy. W konsekwencji niemożliwe jest stwierdzenie, czy narusza on, czy nie konstytucyjną wolność sumienia. I dalej, skoro rażąca niejasność tekstu uniemożliwia przeprowadzenie testu proporcjonalności, a więc ustalenie, czy ukształtowany przez ustawodawcę zakres klauzuli sumienia nie ogranicza w niedopuszczalny sposób wolności lekarza, to znaczy, że ujmując sprawę z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie obalono.

Ponadto inaczej niż Trybunał twierdzą, że mimo niejasności, możliwe jest ustalenie treści zaskarżonego przepisu, tj. treści klauzuli sumienia i ustalenie prawa, z którym można wyważyć wolność sumienia lekarza. Jest nim, wskazane w części II mojego zdania odrębnego, prawo pacjenta do decydowania o sobie. Biorąc pod uwagę to prawo, należało przeprowadzić test proporcjonalności, którego rezultatu w tym miejscu nie przesądzam.

Sposób rozumowania, który doprowadził Trybunał do rozstrzygnięcia zawartego w pierwszym punkcie sentencji wyroku, upoważnił mnie do polemiki z tym rozstrzygnięciem jedynie na płaszczyźnie formalnej. Niemniej jednak celowe jest zwrócenie uwagi na to, że normatywna treść art. 39 u.z.l. to nie, jak przyjmuje Trybunał, „deklaracja przysługującej lekarzowi możliwości powstrzymania się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem”, lecz gwarancja tej wolności, poręczająca mu prawo odmowy wykonania prawnego obowiązku. Treść tej gwarancji nie może być kształtowana bez uwzględnienia praw, dobra i interesów pacjenta. I tego elementu w uzasadnieniu wyroku, eksponującym wolność sumienia lekarza, wyraźnie zabrakło.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Wróbla
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt K 12/14

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do pkt 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r. sygn. akt K 12/14, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „Art. 39 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Na wstępie należy przypomnieć, że Naczelna Rada Lekarska kwestionując konstytucyjność zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2015 r. poz. 464; dalej: ustawa), zmierza do osiągnięcia stanu konstytucyjności prawa, w którym: po pierwsze – rozszerza się zakres prawa lekarza do odmowy wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego, poprzez usunięcie dotychczasowej przesłanki „innych przypadków niecierpiących zwłoki”, której ziszczenie się zobowiązywało lekarza do wykonania tego świadczenia; po drugie – znosi się obowiązek lekarza odmawiającego wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem wskazania realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym; po trzecie – znosi się obowiązek lekarza wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego; po czwarte – znosi się obowiązek lekarza korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej.

Stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy prowadziłoby zatem do zaakceptowania stanu prawnego, w którym lekarz, do którego zwraca się pacjent o udzielenie mu świadczenia zdrowotnego, byłby: po pierwsze – uprawniony do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem, w granicach art. 39 zdanie pierwsze ustawy; po drugie – nie byłby obowiązany do uzasadnienia tej odmowy; po trzecie – nie byłby obowiązany do odnotowania odmowy świadczenia w dokumentacji lekarskiej; po czwarte – nie byłby obowiązany do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego o zamiarze odmowy wykonania (wykonywania) świadczeń zdrowotnych sprzecznych z jego sumieniem. Jestem przekonany, że taki stan prawny godziłby bezpośrednio w aksjologiczne podstawy konstytucyjnego systemu praw i wolności osoby, w którym każde prawo każdej osoby jest ufundowane na godności osoby ludzkiej, z pełnym poszanowaniem praw i wolności innych osób. Tymczasem zarówno wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej, jak i niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego: po pierwsze – absolutyzują bezpodstawnie wolność sumienia lekarzy, jako w istocie niepoddającą się jakimkolwiek ograniczeniom, a w konsekwencji również wynikające bezpośrednio z tej wolności lub zawarte w niej *implicite* prawo do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z ich sumieniem; po drugie – postrzegają wolność sumienia, z której korzysta lekarz odmawiający wykonania świadczenia zdrowotnego, bez należytego uwzględnienia kontekstu prawnego, moralnego i deontologicznego, w którym znajduje się lekarz odmawiający świadczenia zdrowotnego: lekarz jest bowiem w pierwszej kolejności moralnie, deontologicznie i prawnie obowiązany do wykonywania świadczeń lekarskich; odmowa wykonania świadczenia lekarskiego z powołaniem się na indywidualne sumienie jest wyjątkowym, ale w pewnych okolicznościach, uprawnionym odstępstwem od tego obowiązku; po trzecie – wolność sumienia lekarza, zwłaszcza zaś jego konstytucyjne prawo do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem, jest zawsze prawem relacyjnym, odnoszącym się do jego relacji z pacjentem, któremu odmawia wykonania świadczenia zdrowotnego, gwarantowanego ustawą i Konstytucją; tymczasem zarówno Naczelna Rada Lekarska, jak i Trybunał niedostatecznie uwzględniają, że nie tylko lekarz, ale i jego pacjent (pacjentka), gdy żąda od lekarza wykonania świadczenia zdrowotnego także korzysta z konstytucyjnej wolności sumienia, oraz innych konstytucyjnie chronionych praw, jak prawo do ochrony zdrowia czy prawo do ochrony życia prywatnego.

Podzielam stanowisko TK wyrażone w orzeczeniu z 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90, że „wolność sumienia nie oznacza jedynie prawa do reprezentowania określonego światopoglądu, ale przede wszystkim prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, do wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu

sumieniu” (OTK w 1991 r., poz. 8). Wolność sumienia oznacza zatem (w sferze wewnętrznej) prawo do kształtowania własnego sumienia, (w sferze zewnętrznej) prawo do reprezentowania własnych przekonań moralnych oraz prawo do wolnego od przymusu postępowania zgodnie z sumieniem (przekonaniami moralnymi).

Konstytucja nie gwarantuje *expressis verbis* jako części składowej wolności sumienia prawa do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, jak czyni to np. art. 10 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi, że: „Uznaje się prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”. Nie budzi jednak mojej wątpliwości, że takie prawo jest zawarte *implicite* w gwarantowanej art. 53 ust. 1 Konstytucji wolności sumienia w ten sposób, że pozytywnemu prawu osoby do wolnego od przymusu zachowania zgodnego z własnym sumieniem odpowiada prawo osoby do odmowy zachowania sprzecznego z własnym sumieniem; zachowanie rozumiem szeroko nie tylko jako działanie, ale i zaniechanie.

Nie podzielam poglądu Trybunału o wyjątkowej, ponadpozytywnej pozycji wolności sumienia wśród innych wolności konstytucyjnych. Wprawdzie wolność sumienia jest wolnością, która w sensie aksjologicznym jest silnie powiązana z godnością człowieka, to jednak na poziomie konstytucyjnym jest ona wolnością należącą – jak inne wolności – do katalogu konstytucyjnych wolności osoby i nie widzę dostatecznych powodów do przyznawania jej wyjątkowej pozycji w tym katalogu, zwłaszcza gdy się zważy na jej niezwykle silne powiązania genetyczne, merytoryczne i funkcjonalne z wolnością religii, czy wolnością swobodnego wyrażania poglądów, którym – zgodnie z tą logiką argumentacyjną – należałoby przyznać również uprzywilejowaną pozycję w katalogu konstytucyjnych wolności.

Nie podzielam poglądu Trybunału, jakoby „[u]strojodawca polski zdecydowanie odszedł od koncepcji polegającej na przyznawaniu ochrony, gwarantowaniu czy tolerowaniu swobody sumienia (...)”, ponieważ jest ona „wolnością ponadpozytywną, związaną z samą naturą człowieka”. Takie stanowisko stoi w jaskrawej sprzeczności z istotą i funkcją Konstytucji, która pozytywizuje to „ponadpozytywne” prawo osoby i w tym sensie je uznaje, gwarantuje i chroni. Więcej, gdyby serio potraktować powyższy pogląd TK, to umieszczenie w Konstytucji art. 53 ust. 1, zgodnie z którym „każdemu zapewnia się wolność sumienia” należałoby uznać za w istocie zbędne, skoro Konstytucja z natury rzeczy nie mogłaby wnieść niczego, co dotyczyłoby wolności sumienia jako prawa naturalnego, niewymagającego interwencji ustrojodawcy.

Stanowczo nie zgadzam się z poglądem, jakoby sumienie nie poddawało się prawniczemu definiowaniu. Nie wydaje mi się bowiem, aby jurysprudencja wyróżniała się wśród nauk społecznych czy filozoficznych jakąś organiczną niezdolnością do definiowania lub opisywania jako kategorii prawnych pewnych pojęć, określać czy kategorii o silnych konotacjach etycznych, moralnych czy religijnych (literatura poświęcona definiowaniu sumienia jest nieprzebrana; por. także np. Katechizm Kościoła Katolickiego 1796 „Sumienie moralne jest sądem rozumu, przez który osoba ludzka rozpoznaje jakość moralną konkretnego czynu”). Więcej, sąd konstytucyjny jest obowiązany ustalić, jaką treść, przedmiot i zakres ma wolność sumienia gwarantowana art. 53 ust. 1 Konstytucji, także w tym celu, aby uczynić ten przepis efektywnym i rzeczywistym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy. Ustalenie przedmiotu ochrony jest w rozpoznawanej sprawie tym ważniejsze, że chodzi w niej o kontrolę zgodności z Konstytucją przepisów, które upoważniają lekarza do odmowy wykonania obowiązku ustawowego z uzasadnieniem, że wykonanie świadczenia zdrowotnego jest sprzeczne z jego indywidualnym sumieniem. Przyjmując, że wolność sumienia powinna być kwalifikowana jako wolność ponadpozytywna, Trybunał pozbawił się możliwości rzetelnej oceny zgodności wskazanych we wniosku NRL przepisów ustawy z art. 53 ust. 1 Konstytucji.

Należy przyjąć, że art. 53 ust. 1 Konstytucji nie chroni każdego przekonania moralnego osoby, lecz wyłącznie moralny zakaz lub nakaz albo dozwoleństwo, jako wewnętrznie i nieodparcie zobowiązujące do określonego – w danych okolicznościach – zaniechania lub działania; w związku z tym zwykła niechęć, uprzedzenie, awersja, resentyment, odraza, wstręt, pogarda, wzgarda, obrzydzenie, niesmak, nieżyczliwość, nieprzychylność czy antypatia w stosunku do pewnych zachowań nie są chronione art. 53 ust. 1 Konstytucji. Więcej, zakładam, że zachowanie sprzeczne z sumieniem to nie jest zwykłe zachowanie sprzeczne z jakimkolwiek przekonaniem moralnym, lecz tylko takie, które zagraża – uformowanym przez sumienie – tożsamości i integralności osoby. W konsekwencji prawo do odmowy zachowania sprzecznego z własnym sumieniem powinno być wewnętrznie limitowane nieodpartym charakterem przekonań moralnych jako koniecznie zobowiązujących osobę do określonego zachowania się i dewastacyjnymi dla osoby skutkami zachowań sprzecznych z własnym sumieniem.

Art. 53 ust. 1 Konstytucji chroni wyżej rozumiane prawo do zachowania zgodnego z własnym sumieniem i prawo do odmowy zachowania sprzecznego z własnym sumieniem, w odniesieniu do konstytuujących sumienie przekonań moralnych uzasadnionych religijnie, jak i przekonań moralnych wywodzących się z innych źródeł. Nie podzielam poglądu Trybunału, jakoby koncepcja sumienia stała się na wskroś świecką. Przeciwnie, geneza tej wolności i jej miejsce w systematyce art. 53 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie uzasadniają pogląd, że jest ona niezwykle silnie merytorycznie powiązana z wolnością religii, a przez to chroni przekonania moralne uzasadnione

religijnie. Pogląd o rzekomo świeckim charakterze wolności sumienia jest nie tylko ahistoryczny, ale także bezzasadnie pomija czysto religijny, i jak się zdaje dominujący, kontekst sporów o zasadność odmowy lekarza wykonywania np. zabiegów przerywania ciąży. Należy w tym miejscu zauważyć, że o ile przekonania moralne uzasadnione religijnie są w pewnym sensie zobiektywizowane przez odniesienie ich do przekonań moralnych wspólnoty religijnej, do których dana osoba należy, te zaś są uzasadnione ze względu na system wartości i wierzeń leżących u podstaw danej religii, najczęściej skodyfikowanych w tekstach uznawanych za święte lub nadprzyrodzone, o tyle poglądy uzasadnione nie-religijnie nie dają się w tym sensie zobiektywizować, co jednak w niczym nie przeszkadza w objęciu ich tożsamą ochroną przez art. 53 ust. 1 Konstytucji. Więcej, objęcie ochroną przekonań moralnych uzasadnionych religijnie i uzasadnionych nie-religijnie uwzględnia pluralistyczną proveniencję tej ochrony, w której sumienie każdego człowieka jest chronione bez względu na to, skąd wywodzi swoje przekonania moralne. W tym tylko sensie art. 53 ust. 1 Konstytucji chroni każde przekonanie moralne konstytuujące sumienie człowieka, dzięki któremu ma on zdolność rozeznania tego co dobre i tego co złe oraz zdolność kierowania swoim życiem mocnym i nieodpartym przekonaniem moralnym.

Należy w tym kontekście podkreślić, że wskazane wyżej cechy wolności sumienia, gwarantowanej art. 53 ust. 1 Konstytucji, w szczególności jej analityczna struktura jako prawa podmiotowego publicznego, które podlega ochronie ze strony Konstytucji i ustaw, powodują swoistą indywidualizację przekonań moralnych na poziomie konstytucyjnym w tym także znaczeniu, że osoba nie tylko może wyznawać i prezentować swoje przekonania moralne, które nie są podzielane przez większość społeczeństwa, ale także w tym sensie, że osoba może dominującemu systemowi wartości moralnych skutecznie przeciwstawić własne poglądy i przekonania moralne. W systemie demokratycznego państwa o orientacji pluralistycznej takie założenie jest oczywiste, nawet jeżeli rodzi obawy „moralnej anarchii” (Max Scheller) czy „relatywizmu w sferze etyki”, co zauważa wprawdzie TK w uzasadnieniu niniejszego wyroku, lecz jednocześnie uważa, że roztrząsanie tych kwestii „o charakterze generalnym” nie jest konieczne, bowiem „[w] sprawie chodzi wszak o zakres korzystania z klauzuli sumienia przez lekarzy, których status prawny pozwala wyeliminować szereg wątpliwości i ograniczyć ryzyko subiektywizmu”. W ten sposób TK rezygnuje, moim zdaniem bezpodstawnie, z interpretowania art. 53 ust. 1 Konstytucji, natomiast zapowiada wykładnię Konstytucji poprzez wykładnię przepisów ustawowych, regulujących status prawny lekarzy, co jest moim zdaniem niedopuszczalne.

Dla dalszej argumentacji uzasadniającej niniejsze zdanie odrębne ma doniosłe znaczenie, że wolność sumienia i stanowiące jej emanację konstytucyjne prawo do odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem, jako ufundowane bezpośrednio na przyrodzonej i nienaruszalnej godności człowieka, są indywidualną wolnością i indywidualnym prawem osoby (człowieka). Podmiotem powyższych praw i wolności nie są natomiast, inaczej niż w przypadku np. wolności religii, jednostki organizacyjne, w tym „publiczno-prawne podmioty instytucjonalne” wykonujące działalność leczniczą. Więcej, zakresem podmiotowym konstytucyjnego prawa odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem są wszyscy lekarze, niezależnie od formy organizacyjnej, w ramach której wykonują świadczenia zdrowotne.

Problem ograniczeń wolności sumienia, w tym mieszczącego się w zakresie tej wolności prawa do odmowy zachowania sprzecznego z własnym sumieniem, jest niewątpliwie powiązany z charakterem art. 39 zdanie pierwsze ustawy. Trybunał Konstytucyjny wydaje się postrzegać kwestionowany przepis ustawy jako wyłącznie ograniczający wolność sumienia lekarzy, a nie jako przepis, który przyznaje lekarzom prawo do odmowy zachowania sprzecznego z własnym sumieniem. Nie podzielam tego poglądu. Istota i sens kwestionowanego przepisu sprowadza się bowiem do tego, że konkretyzuje zakres przedmiotowy prawa do odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem zarówno w aspekcie podmiotowym (przyznaje je lekarzom i lekarzom denty stom), jak i przedmiotowym (określa sytuacje, w których aktualizuje się prawo do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego), a także określa inne warunki proceduralne skutecznej odmowy (uzasadnienie odmowy, odnotowanie tego faktu w aktach, powiadomienie o tym przełożonego i wskazanie realnych możliwości wykonania świadczenia przez inny podmiot). Nie podzielam zatem stanowiska, jakoby prawo lekarza do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnie z jego indywidualnym sumieniem, wynikało wprost z Konstytucji i aby lekarz miał prawo do takiej odmowy bez ingerencji ustawodawcy, który przyznaje lub uznaje takie prawo i określa warunki jego wykonywania, tak jak uczynił to ustawodawca stanowiąc kwestionowany przepis. Niewątpliwie przepis ten konkretyzując i uznając prawo lekarza do odmowy wykonania świadczenia lekarskiego sprzecznego z jego sumieniem, jednocześnie w naturalny sposób ogranicza wolność sumienia, chronioną art. 53 ust. 1 Konstytucji, lecz funkcja art. 39 ustawy nie ogranicza się do limitowania zakresu tej wolności.

Art. 39 ustawy stanowi niewątpliwie ingerencję w wolność sumienia chronioną art. 53 ust. 1 Konstytucji, lecz nie oznacza to automatycznie, że wolność tę ogranicza albo że wolność tę narusza. Przeciwnie, wydaje się, że kwestionowany przepis stwarza ustawowe warunki dla legalnego wykonywania przez lekarzy ich konstytucyjnego prawa do odmowy wykonania świadczenia sprzecznego z ich indywidualnym sumieniem. Ustanowienie tego

przepisu ustawy sprowadza stan pewności prawa w tym sensie, że lekarz odmawiający wykonania świadczenia zdrowotnego zgodnie z przepisami ustawy może być zasadnie przekonany o tym, że odmawiając wykonania obowiązku lekarskiego nie naraża się na odpowiedzialność prawną, w tym dyscyplinarną, cywilną czy karną. Więcej, ustanowienie tego typu przepisów było konieczne, ponieważ ustawodawca był obowiązany uwzględnić nie tylko wolność sumienia lekarzy, ale także inne wartości oraz prawa i wolności innych osób, zidentyfikować kolizję dóbr, wartości i praw lekarza i jego pacjenta (pacjentki), powstałych w rezultacie sprzeciwu sumienia lekarzy oraz – wążąc te dobra, wartości i wolności – rozstrzygnąć tę kolizję z poszanowaniem Konstytucji.

Stanowczo nie godzę się z Trybunałem, który rezygnuje z przeprowadzenia pełnego testu z art. 31 ust. 3 Konstytucji stwierdzając apodyktycznie, że nie można zidentyfikować wartości czy praw konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których realizacja mogłaby uzasadniać ograniczenie wolności sumienia. Wbrew stanowisku Trybunału celem ustawodawcy ewidentnie była między innymi ochrona życia i zdrowia pacjenta, na co wskazuje wprost – w części uznanej za konstytucyjną – art. 39 ustawy, zgodnie z którym lekarz nie może odmówić wykonania świadczenia zdrowotnego sprzecznego z jego sumieniem „w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia”. Trudno o bardziej wyraźne potwierdzenie intencji ustawodawcy w przedmiocie ograniczenia wolności sumienia lekarzy ze względu na ochronę zdrowia (*a fortiori* także życia), a zatem wartości wyraźnie wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konstytucyjne prawo do odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem oraz stanowiące jego ustawową konkretyzację prawo lekarzy do sprzeciwu sumienia, wymaga ważenia z innymi konstytucyjnymi prawami i wolnościami osoby, ponieważ odmowa wykonania świadczenia zdrowotnego sprzecznego z sumieniem zawsze dotyczy praw i wolności innych osób, które domagają się wykonania świadczenia zdrowotnego w ramach realizacji praw i wolności konstytucyjnych, takich jak prawo do ochrony zdrowia, prawo do ochrony życia rodzinnego czy wolność sumienia. Niezwykle ważnym elementem procesu ważenia praw i wolności konstytucyjnych, które Trybunał wyraźnie bagatelizuje, jest konfrontowanie prawa do odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem z zasadą równości lub zasadą niedyskryminacji, wyrażonymi w art. 32 Konstytucji. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że uznanie a następnie wykonanie prawa sprzeciwu sumienia przez lekarza tworzy sytuację nierównego traktowania pacjenta (pacjentki) ze względu na ściśle indywidualne przekonania moralne lekarza odmawiającego wykonania świadczenia zdrowotnego.

Wyrażam też przekonanie, że proces ważenia wartości, o których mowa, powinien realizować zasadę najmniejszego „poświęcenia” wskazanych wyżej wartości oraz wolności i praw konstytucyjnych, co czyni absolutnie niezbędnym i słusznym ograniczenie prawa do odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem w celu zapewnienia efektywnej realizacji wchodzących w rachubę wartości oraz praw i wolności konstytucyjnych; innymi słowy w odniesieniu do wskazanego prawa konstytucyjnego, stanowiącego emanację wolności sumienia, konieczne jest – na płaszczyźnie ustawowej – ważenie w ramach pełnego testu proporcjonalności.

Tymczasem Trybunał, rezygnując z przeprowadzenia testu proporcjonalności, ze względu na rzekomą „niezmożliwość ustalenia, jakie konstytucyjne wartości ustawodawca zamierza chronić kosztem sumienia lekarzy” oraz że trudno uznać, aby „inne prawa pacjenta, niezwiązane z jego życiem i zdrowiem, mogłyby mieć pierwszeństwo przed wartością, jaką jest w demokratycznym państwie prawnym, wywodzona wprost z godności człowieka, wolność sumienia”, w istocie uznaje, że konstytucyjne prawo lekarza do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem jest prawem *quasi*-absolutnym i korzystającym z bezwzględnej pierwszeństwa w stosunku do konstytucyjnych praw pacjentów, co nie odpowiada aksjologii Konstytucji, wedle której godność człowieka jest źródłem wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. W sytuacji konfliktu sumienia ochronie konstytucyjnej podlega zatem nie tylko wolność sumienia lekarzy, ale także – może w większym stopniu – prawo osoby do ochrony życia i zdrowia w ramach konstytucyjnego prawa do pomocy lekarskiej. Nie wydaje się ponadto, aby Konstytucja ustanawiała hierarchię wolności i praw konstytucyjnych na wzór takiej, którą konstruuje Trybunał w uzasadnieniu niniejszego wyroku. Więcej, uważam, że Konstytucja nie ustanawia żadnej abstrakcyjnie zdeterminowanej i absolutnej hierarchii praw i wolności konstytucyjnych, w której pewne prawo lub wolność z założenia ma wyższe miejsce w tej „hierarchii” lub zażywa absolutnego pierwszeństwa przed innymi prawami i wolnościami, co oczywiście nie wyklucza możliwości, że w wyniku rozstrzygnięcia kolizji zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi (por. art. 31 ust. 3) pewne prawo lub pewna wolność uzyskają pierwszeństwo przed innym prawem lub inną wolnością.

W rezultacie należy stwierdzić, że nie ma żadnych konstytucyjnie uzasadnionych powodów, dla których słuszna byłaby teza, że wolność sumienia, w tym prawo do odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem, nie podlegałoby w całości testowi przewidzianemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przyjmuję założenie, że o ile konstytucyjne prawo do odmowy zachowania sprzecznego z sumieniem stanowi konieczny element treści wolności sumienia, o której mowa w art. 53 ust. 1 Konstytucji, to ustawowe

prawo do sprzeciwu sumienia, niesłusznie nazywane klauzulą sumienia, stanowi konkretyzację konstytucyjnego prawa do odmowy. W przypadku lekarzy (lekarzy dentyków) prawo do sprzeciwu sumienia zostało uregulowane w art. 39 ustawy. W rozumieniu tej ustawy prawo sprzeciwu sumienia to ustawowe prawo lekarza do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego sprzecznego z jego sumieniem. Z perspektywy konstytucyjnej prawo do sprzeciwu sumienia musi być ujęte jako prawo lekarza do legalnego uchylecia się – ze względu na sprzeciw sumienia – od wykonania ciężącego na nim moralnego, etycznego i prawnego obowiązku świadczenia pomocy zdrowotnej. Niewątpliwie w przypadku sprzeciwu sumienia występuje konflikt między etycznym (profesjonalnym) a prawnym (ustawowym) obowiązkiem lekarza do świadczenia pomocy zdrowotnej osobie wymagającej pomocy lekarskiej, a prawem lekarza do niewykonania tego obowiązku jako w danych okolicznościach sprzecznego z jego indywidualnym sumieniem. Obowiązki lekarza, określone w ustawie i Kodeksie etyki lekarskiej, są obowiązkami ustanowionymi przez obiektywne porządki normatywne, a mianowicie prawny i etyczny (deontologiczny); odnoszą się one do tzw. integralności profesjonalnej lekarza i nakazują mu świadczenie pomocy lekarskiej zgodnie z wymaganiami prawa i norm etycznych. Lekarz ma jednocześnie prawo do sprzeciwu sumienia, co daje mu możliwość rozstrzygnięcia tego konfliktu poprzez odejście od zobiektywizowanej i uniwersalnej integralności profesjonalnej na rzecz ściśle indywidualnej i subiektywnej integralności osobowej (tożsamości). Przepisy prawa regulujące ten konflikt umożliwiają lekarzowi jego rozstrzygnięcie na płaszczyźnie normatywnej, a nie wyłącznie na płaszczyźnie wyborów moralnych. Wprawdzie powodem odmowy wykonania świadczenia są wyłącznie wewnętrzne, najczęściej nieznanne lub niepoznawalne indywidualne przekonania moralne lekarza, lecz już wykonywanie tego prawa jest uregulowane prawnie, co pozwala na ważenie wszystkich wchodzących w grę interesów, praw i wartości, a nie indywidualnego prawa lekarza do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego sprzecznego z jego sumieniem.

Prawo sprzeciwu sumienia lekarzy jest w tym sensie prawem o niedookreślonym zakresie normowania, że nie da się abstrakcyjnie ustalić tego zakresu, lecz konieczne jest odnoszenie jego treści do konkretnych okoliczności faktycznych, czyli ciężar argumentacji i wykładni spoczywa na organach stosujących prawo. W procesie stosowania prawa pojawia się wiele trudności z tym związanych, zwłaszcza na płaszczyźnie dowodowej, w szczególności gdy chodzi o ocenę, czy odmowa wykonania świadczenia zdrowotnego jest rzeczywiście motywowana indywidualnym sumieniem lekarza czy innymi okolicznościami, na przykład presją społeczną czy innymi względami ze sfery poza-moralnej.

Niezwykle ważne dla dalszej argumentacji jest stwierdzenie, że na płaszczyźnie konstytucyjnej prawo sprzeciwu sumienia dotyczy wyłącznie świadczenia zdrowotnego w tym sensie, że czyni legalnym niewykonanie obowiązku świadczenia zdrowotnego przez lekarza korzystającego z prawa do sprzeciwu. Płynie z tego moim zdaniem niezwykle doniosła konsekwencja, a mianowicie prawo sprzeciwu nie obejmuje odmowy wykonania przez lekarza innych obowiązków wynikających z ustawy, a zwłaszcza z Kodeksu etyki lekarskiej, w tym zwłaszcza rutynowych obowiązków informacyjnych wobec pacjenta (pacjentki), któremu (której) odmawia wykonania świadczenia. Wskazuję tu w szczególności na obowiązek ustanowiony w art. 7 Kodeksu etyki lekarskiej, zgodnie z którym „W szczególnie uzasadnionych wypadkach lekarz może nie podjąć się lub odstąpić od leczenia chorego, z wyjątkiem przypadków nie cierpiących zwłoki. Nie podejmując albo odstępując od leczenia lekarz winien wskazać choremu inną możliwość uzyskania pomocy lekarskiej”. Nie widzę żadnych powodów, dla których powyższy przepis Kodeksu etyki lekarskiej nie miałby zastosowania w przypadku skorzystania przez lekarza z prawa do sprzeciwu sumienia.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu niniejszego wyroku uznaje, że obowiązek lekarza – korzystającego ze sprzeciwu sumienia – wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym mógłby się mieścić w zakresie normowania art. 61 ust. 1 Konstytucji, który czyni wzorcem kontroli i przyjmuje, że przepis ten „obejmuje także uzyskiwanie informacji na temat świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych”. Nie podzielam tego poglądu. Uważam, że prawo pacjenta (pacjentki) do udzielenia takiej informacji jest zawarte wprost w konstytucyjnym prawie do ochrony zdrowia, gwarantowanym w art. 68 Konstytucji. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, przyjął, że „spośród wymienionych w Konstytucji pojęć «ochrona zdrowia» jest pojęciem znaczeniowo najszerszym, obejmując «opiekę zdrowotną», której z kolei elementem składowym są «świadczenia opieki zdrowotnej»” (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110). Powyższe konstytucyjne prawo, które ma rangę konstytucyjnego podmiotowego prawa publicznego, ma zatem szerszy zakres niż tylko prawo do „świadczenia zdrowotnego”, i obejmuje właśnie prawo do uzyskania od lekarza zrozumiałej i rzetelnej informacji nie tylko o stanie zdrowia pacjenta (pacjentki), stopniu ryzyka czy spodziewanych korzyściach zabiegów diagnostycznych i leczniczych, możliwościach zastosowania innego postępowania medycznego itd., ale właśnie prawa do uzyskania informacji o realnych możliwościach wykonania zabiegu leczniczego, którego lekarz odmawia zgodnie z wymaganiami porządku prawnego, w tym korzystając z prawa sprzeciwu sumienia.

Obowiązki informacyjne lekarza, zwłaszcza w razie legalnej odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego, ulegają wzmocnieniu w przypadkach, w których Konstytucja gwarantuje prawo do szczególnej opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3). Zgodnie z art. 68 ust. 3 Konstytucji, szczególna opieka zdrowotna ma być zapewniona przez władze publiczne podmiotom czterech kategorii: dzieciom, kobietom ciężarnym, niepełnosprawnym oraz osobom w podeszłym wieku. „Wspólną cechą tych podmiotów jest to, że z jednej strony najczęściej mają one zwiększone zapotrzebowanie na świadczenia opieki zdrowotnej, z drugiej – są w stopniu mniejszym niż przeciętny samodzielne. (...) zakres podmiotowy art. 68 ust. 3 Konstytucji uwarunkowany jest względami humanitarnymi oraz troską o zapewnienie rozwoju Narodu” (wyrok o sygn. K 24/07). W powołanym wyroku Trybunał stwierdził, że: „po pierwsze, szczególna opieka zdrowotna *ex definitione* wykracza poza sferę zwykłej, powszechnej opieki zdrowotnej, powinna więc być wzmożona, intensywniejsza lub bardziej wyspecjalizowana, czyli dostosowana do specyfiki potrzeb charakterystycznych dla danej grupy podmiotów, po drugie, celem opieki zdrowotnej jest nie tylko leczenie i rehabilitacja, ale również dbałość o zachowanie zdrowia oraz zapobieganie chorobom. Stąd należy wnosić, że szczególna opieka zdrowotna konstytucyjnie przewidziana dla kobiet ciężarnych nie powinna być sprowadzana jedynie do świadczeń bezpośrednio związanych z samym porodem ani świadczeń zdrowotnych przysługujących tylko w razie wystąpienia choroby lub urazów, lecz powinna obejmować także, wykonywane w dobrym stanie ogólnym zdrowia kobiety ciężarnej, badania diagnostyczne i profilaktyczne, po trzecie, jeśli np. wymóg zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej będzie rozpatrywany w odniesieniu do jego podstawowego komponentu, jakim są świadczenia opieki zdrowotnej, to już na tej tylko płaszczyźnie (w kontekście normy sformułowanej w art. 68 ust. 2 Konstytucji) należy zauważyć, że owa «szczególność» dotyczyć może (łącznie albo rozłącznie): warunków, zakresu, dostępu lub finansowania tych świadczeń, które przysługują kobietom ciężarnym”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że po pierwsze – prawo do uzyskania od lekarza informacji o realnych możliwościach wykonania świadczenia zdrowotnego mieści się w zakresie przedmiotowym konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia, po drugie – prawo do wskazanej informacji stanowi nieodzowny warunek realizacji konstytucyjnego prawa do (dostępu do) świadczenia zdrowotnego, w tym zwłaszcza świadczenia lekarskiego skonkretyzowanego w ustawodawstwie, a tym samym świadczenia gwarantowanego ustawami przez władzę publiczną. W rezultacie uznaję, że art. 39 zdanie pierwsze ustawy w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów złożyłem zdanie odrębne.

144

WYROK

z dnia 8 października 2015 r.
Sygn. akt SK 11/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Stanisław Biernat
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Stanisława Klika o zbadanie zgodności:

- 1) art. 17¹⁰ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116),
 - 2) art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.)
- z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 17¹⁰ zdanie pierwsze ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 oraz z 2015 r. poz. 201) w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 oraz z 2015 r. poz. 1168) w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową z żądaniem sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) o egzekucji z nieruchomości w przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zgodny z art. 64 ust. 1 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 7 czerwca 2012 r. Stanisław Klik (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 17¹⁰ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116;

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1637.

dalej: u.s.m.) oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Z przedstawionych Trybunałowi akt sprawy wynika, że od 1994 r. skarżący był członkiem spółdzielni mieszkaniowej i przysługiwało mu spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego znajdującego się w zasobach tej spółdzielni. Od 1998 r. skarżący zaprzestał płatności z tytułu opłat eksploatacyjnych oraz spłaty kredytu zaciągniętego na budowę lokalu. W związku z tymi zaległościami toczyło się w warszawskich sądach szereg postępowań, które zakończyły się wyrokami zasądzającymi kwoty pieniężne na rzecz spółdzielni. Ponadto skarżący został też pozbawiony członkostwa w spółdzielni, a jego powództwo o uchylenie decyzji organów spółdzielni w sprawie wykluczenia zostało oddalone przez sądy w pierwszej i drugiej instancji. Skarżący zaczął uiszczać bieżące opłaty eksploatacyjne i raty kredytu dopiero od listopada 2009 r.

Na podstawie uchwały z 16 listopada 2009 r. rada nadzorcza spółdzielni upoważniła zarząd do wystąpienia do sądu – na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. – z żądaniem sprzedaży w drodze licytacji lokalu, do którego przysługiwało skarżącemu spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Według wyliczeń przedstawionych przez zarząd spółdzielni, na dzień 30 listopada 2009 r. zaległości skarżącego wobec spółdzielni wynosiły 76 817,03 zł. W toku postępowania sądowego skarżący wyjaśnił, że zaniechanie uiszczania opłat eksploatacyjnych i rat kredytu wynikało z braku środków finansowych oraz spodziewanej eksmisji.

Wyrokiem z 22 lutego 2010 r. (sygn. akt II C 647/09) Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie uwzględnił powództwo spółdzielni i nakazał sprzedaż w drodze licytacji, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 269, ze zm.) o egzekucji z nieruchomości, przysługującego skarżącemu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W ocenie Sądu Rejonowego, stan faktyczny wyczerpywał przesłanki wskazane w art. 17¹⁰ u.s.m. Od wyroku sądu pierwszej instancji skarżący wniósł apelację, lecz została ona oddalona przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt IV Ca 1264/10). Sąd Okręgowy podzielił zapatrywania sądu pierwszej instancji, że zachowanie skarżącego wypełniało przesłanki ujętej w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l.

1.2. Na wstępie skarżący podkreślił, że art. 16 ust. 1 u.w.l. był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem w sprawie o sygn. P 21/10, zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Grudziądzu z 14 kwietnia 2010 r., który zwrócił się o zbadanie, czy art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje uprawnienie wspólnoty mieszkaniowej do żądania sprzedaży lokalu w drodze licytacji z powodu długotrwałego zalegania przez właściciela z zapłatą należnych od niego opłat, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prokurator Generalny wniósł w tej sprawie o orzeczenie, że art. 16 ust. 1 u.w.l., w zakresie kwestionowanym przez sąd pytający, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze względu jednak na wycofanie pytania prawnego, postępowanie zostało umorzone przez Trybunał postanowieniem z 21 września 2010 r. Skarżący stwierdził, że w swojej skardze w pełni podtrzymuje zarówno wątpliwości Sądu Rejonowego w Grudziądzu, jak i stanowisko Prokuratora Generalnego, przedstawione w sprawie o sygn. P 21/10. Z uwagi na treściwą relację między art. 16 ust. 1 u.w.l. i art. 17¹⁰ u.s.m., argumenty za niezgodnością art. 16 ust. 1 u.w.l. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy odnieść także – zdaniem skarżącego – do art. 17¹⁰ u.s.m. W uzasadnieniu skargi skarżący szeroko przytoczył wywody Prokuratora Generalnego zawarte w pisemnym stanowisku w sprawie o sygn. P 21/10.

W ocenie skarżącego, przymusowa sprzedaż lokalu na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi zbędne oraz nadmiernie uciążliwe ograniczenie majątkowego ograniczonego prawa rzeczowego – spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Co więcej, przepis ten nadaje spółdzielni mieszkaniowej nadzwyczajne prawo, z którego nie korzystają inni wierzyciele, tj. prawo do uzyskania orzeczenia sądowego uprawniającego do sprzedaży lokalu stanowiącego przedmiot ograniczonego prawa rzeczowego. Ingerencja taka nie jest – zdaniem skarżącego – uzasadniona żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz ma jedynie na celu zaspokojenie roszczeń spółdzielni. Sankcja w postaci pozbawienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie jest adekwatna do stopnia naruszenia interesów spółdzielni, której prawa są chronione przez przyznanie spółdzielni legitymacji procesowej do wytoczenia powództwa o zapłatę, uzyskanie tytułu wykonawczego, a następnie przeprowadzenie egzekucji. Co więcej, sprzedaż lokalu nie zawsze musi doprowadzić do pełnego zaspokojenia roszczeń spółdzielni. Do pełnego zaspokojenia nie dojdzie choćby wówczas, gdy cena uzyskana z licytacji nie osiągnie rzeczywistej wartości lokalu.

1.3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2012 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych, w tym do wyjaśnienia, w jaki sposób zostały naruszone jego prawa konstytucyjne wynikające z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W piśmie z 30 lipca 2012 r. skarżący powołał się na art. 64 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że na równi z własnością powinny być chronione także inne prawa majątkowe. Stwierdził przy tym, że prawem konstytucyjnym, które mu przysługiwało, a które zostało naruszone, „jest prawo (ekonomiczne) do równej ochrony zarówno własności jak i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (innego prawa majątkowego)”. Art. 17¹⁰ u.s.m. narusza więc, jak to ujął skarżący, „konstytucyjne prawo do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu”, które miałyby wynikać z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący powtórzył też, że art. 17¹⁰ u.s.m. nie spełnia przesłanki konieczności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Istnieją bowiem inne, równie efektywne – w jego ocenie – rozwiązania, które pozwalają spółdzielni na dochodzenie zaległych opłat eksploatacyjnych, jak choćby możliwość wystąpienia z powództwem o zapłatę, a następnie wszczęcie postępowania egzekucyjnego na zasadach ogólnych. Nie ma zatem potrzeby korzystania z powództwa o przymusowe zbycie lokalu w sytuacji, gdy można z lokalu przeprowadzić egzekucję w trybie „tradycyjnym”, tj. po uzyskaniu tytułu wykonawczego w procesie o zasądzenie świadczenia.

2. W piśmie z 26 lipca 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W zakresie art. 17¹⁰ zdanie drugie u.s.m. oraz art. 16 ust. 1 u.w.l. postępowanie powinno zaś ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do kwestii formalnych, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na to, że ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego zapadło 7 lipca 2011 r. i zostało mu doręczone 8 września 2011 r. Skarga konstytucyjna nosi datę 7 czerwca 2012 r. Marszałek Sejmu przypomniał przy tym, że sytuacja ta jest konsekwencją wadliwego postanowienia sądu o wyznaczeniu pełnomocnika z urzędu, skutkującego odmową dostępu do akt sądowych. Sądowa omyłka pisarska została sprostowana dopiero postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Pragi w Warszawie z 30 marca 2012 r. (sygn. akt I Co 4579/11), które zostało doręczone 11 kwietnia 2012 r. W tych okolicznościach należy, zdaniem Marszałek Sejmu, przychylić się do wniosku o traktowanie tej daty jako miarodajnej dla określenia początku biegu 3-miesięcznego terminu warunkującego dopuszczalność skargi.

Jeśli chodzi o przedmiot zaskarżenia, Marszałek Sejmu stwierdził, że choć w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wskazał zarówno art. 17¹⁰ u.s.m., jak i art. 16 ust. 1 u.w.l. (ujęte odrębnie), to za właściwy przedmiot kontroli należy uznać art. 17¹⁰ u.s.m., który był bezpośrednią i wyłączną podstawą orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego. Nie ma potrzeby poszerzać kontroli o art. 16 ust. 1 u.w.l. Marszałek Sejmu wskazał także na konieczność zawężenia kontroli do przesłanki długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m. Tylko bowiem w tym zakresie art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. znalazł zastosowanie w sprawie. Ponadto ani zarzuty skarżącego, ani argumentacja zawarta w jego skardze nie są skierowane wobec całej treści normatywnej art. 17¹⁰ u.s.m., lecz odnoszą się wyłącznie do zdania pierwszego tego przepisu, a zatem w zakresie art. 17¹⁰ zdanie drugie u.s.m. postępowanie należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Rozważania merytoryczne Marszałek Sejmu poprzedził uwagą, że problem w rozpoznawanej skardze jest analogiczny do problemu, który był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem w sprawach o sygn. P 21/10 i SK 12/12. Sprowadza się on do oceny konstytucyjności przepisu, który umożliwia, w określonych przypadkach, wystąpienie z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu wbrew woli uprawnionego. Drugorzędne znaczenie ma przy tym okoliczność, czy z uprawnienia tego skorzystać może wspólnota mieszkaniowa (jak w przypadku art. 16 u.w.l.), czy też spółdzielnia mieszkaniowa (art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 u.w.l.). Dlatego też, jak zaznaczył Marszałek Sejmu, wywód i argumentacja w pisemnym stanowisku Sejmu musiały być analogiczne do przedstawionych w sprawach o sygn. P 21/10 i SK 12/12.

Analizując treść zaskarżonego przepisu, Marszałek Sejmu wskazał, że w każdej z przesłanek wymienionych w art. 17¹⁰ u.s.m., które uzasadniają wystąpienie z żądaniem nakazania przymusowej sprzedaży lokalu, chodzi o zachowanie naruszające obowiązki uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (lub osoby korzystającej z tego lokalu za jego zgodą), a także długotrwałość, sposób działania lub jego skutki, oceniane z punktu widzenia pozostałych uprawnionych do lokali znajdujących się w budynku należącym do spółdzielni. Rozwiązanie przyjęte w art. 17¹⁰ u.s.m. stanowi specyficzną formę sankcji organizacyjnej, której celem jest definitywne wykluczenie członka wspólnoty naruszającego w poważny sposób swoje podstawowe obowiązki. Sankcja taka musi z konieczności wiązać się z pozbawieniem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, gdyż prawo to determinuje status uprawnionego. Jej podstawowym celem nie jest zaspokojenie wierzytelności spółdzielni mieszkaniowej, lecz ochrona uprawnionych do lokali spółdzielczych na wypadek konfliktów, które czyniłyby wspólne zamieszkiwanie w tym samym budynku utrudnionym (niemożliwym) lub obciążonym zbyt dużym ryzykiem – w tym ryzykiem finansowym. Niedobory wynikające z długotrwałych zaległości w uiszczeniu opłat przez niektórych członków (uprawnionych) musiałyby zostać bowiem „przerzucone” na pozostałe osoby korzystające z lokali, przez podwyższenie kosztów. Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że już sam fakt prowadzenia

przez spółdzielnię permanentnych sporów sądowych przeciwko osobom uprawnionym z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, którzy notorycznie uchylają się od podstawowych obowiązków majątkowych, bez perspektywy definitywnego rozwiązania problemu, może stanowić zagrożenia bytu prawnego samej spółdzielni, a na pewno godzi w poczucie konieczności przestrzegania prawa.

W ocenie Marszałka Sejmu, choć rozwiązanie prawne wprowadzone w art. 16 ust. 1 u.w.l. i odpowiednio stosowane w przypadku spółdzielni mieszkaniowych w związku z art. 17¹⁰ u.s.m., jest stosunkowo rygorystyczne, to ma ono charakter *ultima ratio*. W praktyce zakwestionowany przepis jest stosowany niezmiernie rzadko, a sądy – dokonując oceny przesłanki długotrwałości zaległości z opłatami albo rażącego lub uporczywego naruszania porządku domowego – dysponują na tyle szerokim zakresem luzu decyzyjnego, aby nie ferować wyroków nieuzasadnionych. Marszałek Sejmu zauważył też, że sankcja organizacyjna, o której mowa, nie jest rozwiązaniem wyjątkowym. Podobne rozwiązania przewidziane są również w przypadku innych typów zrzeszeń. Powołując się na literaturę przedmiotu, Marszałek Sejmu stwierdził, że „funkcjonowanie tego typu instrumentów, umożliwiających rozwiązywanie konfliktów między współuprawnionymi (członkami, współnikami, akcjonariuszami) bez konieczności sięgania po środek ostateczny, jakim jest rozwiązanie (likwidacja) jednostki, stanowi przejaw racjonalności ustawodawcy, który, ważąc kolidujące ze sobą wartości, przedkłada interes większości (zbiorowości) nad interes indywidualny”. Ewentualne wyeliminowanie art. 17¹⁰ u.s.m. spowodowałoby zaś, że sfera spółdzielczych własnościowych praw do lokali stałaby się swoistą „enklawą nieodpowiedzialności”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nawet szerokie ujęcie wzorca kontroli, którym jest art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie pozwala obalić domniemania konstytucyjności art. 17¹⁰ u.s.m. Przy założeniu właściwej interpretacji tego przepisu, ingerencja w prawa uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jest uzasadniona koniecznością ochrony interesów majątkowych spółdzielni mieszkaniowej, a także osób uprawnionych do pozostałych lokali. Są to wartości mieszczące się w katalogu wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Marszałek Sejmu podkreślił, że ważąc wartości, należy wziąć pod uwagę, że chodzi o kolizję między interesem indywidualnym a interesem zbiorowości. Oceniane rozwiązanie ma na celu zapewnić prawidłowość funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej przez – stanowiące odpowiednik (substytut) jego wykluczenia – pozbawienie prawa do lokalu nieojojalnego uprawnionego, który nie wykonuje swoich podstawowych obowiązków o charakterze czysto majątkowym.

3. W piśmie z 17 grudnia 2013 r. zajął stanowisko Prokurator Generalny, wnosząc o orzeczenie, że art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia zarządu spółdzielni mieszkaniowej z żądaniem zezwolenia na licytacyjną sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przysługującego członkowi spółdzielni mieszkaniowej lub osobie niebędącej członkiem spółdzielni, z powodu długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m., jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ustosunkowując się do kwestii formalnych, Prokurator Generalny zauważył, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być jedynie norma skonstruowana na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia zarządu spółdzielni mieszkaniowej z żądaniem zezwolenia na licytacyjną sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z powodu długotrwałych zaległości z zapłatą opłat. Z uwagi na tę tylko przesłankę sądy obu instancji wydały orzeczenia o zezwoleniu na przymusową sprzedaż w drodze licytacji. W pozostałym zakresie postępowanie dotyczące art. 17¹⁰ u.s.m. oraz art. 16 ust. 1 u.w.l. musi więc zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Ponadto z argumentów przedstawionych przez skarżącego wynika, zdaniem Prokuratora Generalnego, że skarżący domaga się ochrony przysługującego mu prawa majątkowego (spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) nie tylko w świetle art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także przez pryzmat art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie jednak Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że zarzut naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych w związku z zasadą proporcjonalności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), nie został przez skarżącego wystarczająco doprecyzowany i uargumentowany, wobec czego postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do kwestii merytorycznych, Prokurator Generalny powołał się na orzecznictwo Trybunału i przypomniał, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem majątkowym różnym od własności (w konstytucyjnym rozumieniu), ale też – jako ograniczone prawo rzeczowe – prawem węższym niż własność. Kształtując treść takiego prawa, ustawodawca ma obowiązek starannie wyważyć interesy właściciela rzeczy oraz podmiotu, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe. Ewentualne ograniczenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mogą być usprawiedliwione przede wszystkim koniecznością efektywnego

zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni, które są realizowane m.in. w formie spółdzielni mieszkaniowych.

Prokurator Generalny przypomniał też, że art. 16 ust. 1 u.w.l. poddany był już kontroli Trybunału, który w wyroku o sygn. SK 12/12 orzekł o zgodności tego przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Rozwiązanie, które pozytywnie przeszło kontrolę konstytucyjności w sprawie o sygn. SK 12/12, przewidujące możliwość zasądzenia licytacyjnej sprzedaży lokalu na żądanie wspólnoty mieszkaniowej z powodu długotrwałego zalegania właściciela lokalu z wnoszeniem należnych opłat (art. 16 u.w.l.), jest analogiczne do tego, z którego może skorzystać spółdzielnia mieszkaniowa, jeśli uprawniony z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu długotrwale zalega z wnoszeniem opłat eksploatacyjnych (art. 17¹⁰ u.s.m.). Różni się co prawda, gdy chodzi o rodzaj podmiotu uprawnionego do wystąpienia z żądaniem sprzedaży lokalu, niemniej – jak dowodzi Prokurator Generalny – oba te podmioty (tj. wspólnota mieszkaniowa i spółdzielnia mieszkaniowa) łączą podobna struktura organizacyjna, podobne cele, jak również podobne zasady odpowiedzialności za zobowiązania. Za właściciela zalegającego z opłatami należności pokryć musi wspólnota, a w konsekwencji ogół współwłaścicieli; w przypadku zaniechania uiszczania opłat z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, zaległości obciążyć mogą pozostałych członków spółdzielni i inne osoby uprawnione do lokalu znajdującego się w jej zasobach. Występując z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu, zarówno wspólnota mieszkaniowa, jak i spółdzielnia mieszkaniowa działają w interesie jednocześnie własnym oraz osób w nich zrzeszonych.

Zwracając uwagę na aspekt przedmiotowy regulacji, Prokurator Generalny podkreślił, że w wyroku o sygn. SK 12/12 Trybunał stwierdził dopuszczalność ingerencji w prawo własności, podczas gdy w niniejszej sprawie chodzi o ocenę dopuszczalności ingerencji w ograniczone prawo rzeczowe, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W ocenie Prokuratora Generalnego, motywy przemawiające za orzeczeniem konstytucyjności art. 16 ust. 1 u.w.l. zachowują aktualność także w odniesieniu do art. 17¹⁰ u.s.m. Skoro konieczność zapewnienia porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób uzasadnia pozbawienie właściciela lokalu (stanowiącego odrębną własność) z tego powodu, że nie korzysta on ze swojej własności w zgodzie z obowiązującym prawem, to konstytucyjnie uzasadnione jest też – zdaniem Prokuratora Generalnego – pozbawienie, z podobnej przyczyny, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, będącego prawem innym niż własność. Odmienny pogląd oznaczałby przyznanie ograniczonemu prawu rzeczowemu silniejszej ochrony niż prawu własności.

4. Pismem z 13 maja 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w tym postępowaniu.

II

Na rozprawie 8 października 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustalenie zakresu zaskarżenia.

1.1. W *petitum* skargi konstytucyjnej z 7 czerwca 2012 r. skarżący wskazał jako przedmiot kontroli dwa przepisy ustawowe: art. 17¹⁰ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222; dalej: u.s.m.) oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l.). Przepisy te określają zasady występowania przez (odpowiednio) spółdzielnię mieszkaniową i wspólnotę mieszkaniową z powództwem o sądowe nakazanie sprzedaży lokalu, do którego pozwanemu przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu.

Zgodnie z art. 17¹⁰ u.s.m.: „W przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5, rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, przepis art. 16 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali stosuje się odpowiednio. Z żądaniem, o którym mowa w tym przepisie, występuje zarząd spółdzielni na wniosek rady nadzorczej”.

Z kolei art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi, że: „Jeżeli właściciel lokalu zalega długotrwale z zapłatą należnych od niego opłat lub wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu

albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, wspólnota mieszkaniowa może w trybie procesu zażądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości”.

Jako wzorzec kontroli obu przywołanych przepisów skarżący wskazał art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pierwsze z postanowień konstytucyjnych statuuje prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W art. 31 ust. 3 ustrojodawca określił zaś przesłanki dopuszczalności ustanawiania w ustawie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności.

1.2. Ze względu na sposób ujęcia *petitum* skargi konstytucyjnej, konieczne stało się ustalenie przez Trybunał rzeczywistych granic zaskarżenia. Uwzględnienia wymagają przy tym dwie kwestie.

Po pierwsze, zakres kontroli Trybunału w danej sprawie określa przede wszystkim podmiot inicjujący postępowanie przez odpowiednie ujęcie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Trybunał, orzekając, jest bowiem związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, skardze konstytucyjnej lub pytaniu prawnym (zob. art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Jeśli kontrola konstytucyjności inicjowana jest w trybie skargi lub pytania prawnego (tzw. kontrola konkretna), dopuszczalny zakres kontroli wyznaczają też ramy postępowania w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną lub pytanie prawne. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach konstytucyjnych skarżącego. Chodzi zatem o przepis lub fragment przepisu (normę prawną), który rzeczywiście stanowił podstawę konkretnego rozstrzygnięcia (zob. wyrok z 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84). Szersze ujęcie przedmiotu kontroli nie jest prawnie dopuszczalne (zob. spośród wielu: postanowienie z 17 września 2012 r., sygn. SK 12/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 100).

Po drugie, zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału zasadą *falsa demonstratio non nocet* (zob. spośród wielu wyroki z 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 33; 17 marca 2015 r., sygn. K 31/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31), decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez skarżącego. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* skargi przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których skarżący wywodzi wzorce kontroli. Jeśli w *petitum* następuje niewłaściwe (mylne) oznaczenie przez skarżącego przedmiotu lub wzorca kontroli, polegające na usprawiedliwionym błędzie co do nazwy, ale nie co do treści przedmiotu lub wzorca, to – zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* – takie błędne oznaczenie sprawy nie pociąga za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania (zob. wyrok z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87). Wówczas jednak Trybunał jest zobowiązany ustalić, jakie są rzeczywiste granice rozpoznania danej sprawy.

1.3. Ze stanu faktycznego, na którego tle została wniesiona skarga rozpoznawana w niniejszym postępowaniu, wynika, że skarżący był uprawniony do korzystania z lokalu mieszkalnego należącego do spółdzielni z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W związku z zaległościami w uiszczeniu opłat eksploatacyjnych zarząd spółdzielni, upoważniony przez radę nadzorczą, wystąpił na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. z powództwem o nakazanie przymusowej sprzedaży tego prawa. Żądanie zostało uwzględnione przez sądy obu instancji, które uznały, że zachowanie skarżącego wypełniało przesłanki ujęte w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l.

Trybunał stwierdza zatem, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 17¹⁰ u.s.m., umożliwiający dochodzenie przez spółdzielnię przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Samodzielnym przedmiotem kontroli nie jest zaś art. 16 ust. 1 u.w.l., który uprawnia wspólnotę mieszkaniową do wniesienia powództwa o zasądzenie przymusowej sprzedaży lokalu, który jest przedmiotem odrębnej własności. Skarżący domaga się ochrony konstytucyjnej w związku z pozbawieniem go spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nie zaś odrębnej własności lokalu. Jednocześnie Trybunał zauważa, że art. 17¹⁰ u.s.m. ma charakter przepisu odsyłającego, który nakazuje odpowiednio stosować art. 16 u.w.l. w przypadku wystąpienia przez zarząd spółdzielni z żądaniem przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. To zaś art. 16 ust. 1 u.w.l. określa, że zarząd może żądać sprzedaży lokalu, w drodze licytacji, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) o egzekucji z nieruchomości (tj. art. 921 i n. k.p.c.). Tym samym treść normatywna art. 17¹⁰ u.s.m. musi być odczytywana z uwzględnieniem art. 16 ust. 1 u.w.l.

Z tych powodów Trybunał uznaje, że kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu podlega art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l.

1.4. Zgodnie z art. 17¹⁰ u.s.m., zarząd spółdzielni, na wniosek rady nadzorczej, może wystąpić z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.w.l., w trzech przypadkach:

- długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m., tj. opłat eksploatacyjnych związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na poszczególne lokale oraz eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni (art. 4 ust. 1 i 1¹ u.s.m.), a także opłat wynikających z partycypacji w pokrywaniu kosztów związanych z działalnością społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię (art. 4 ust. 5 u.s.m.),
- rażącego lub uporczywego wykraczania przez osobę korzystającą z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu,
- niewłaściwego zachowania osoby korzystającej z lokalu, czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym.

W sprawie skarżącego pozew o nakazanie sprzedaży lokalu mieszkalnego został wniesiony w związku z długotrwałymi zaległościami z zapłatą należnych opłat. Podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach skarżącego (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) stanowiła zatem norma, która umożliwiła spółdzielni wystąpienie do sądu z żądaniem przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu ze względu na przesłankę długotrwałej zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m. W stanie faktycznym, na tle którego wniesiona została skarga, nie miały zastosowania dwie pozostałe przesłanki wymienione w art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m., tj. przesłanka rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu ani przesłanka niewłaściwego zachowania tej osoby, czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym. Konstytucyjności tych przesłanek nie kwestionuje też skarżący. Całość argumentacji przedstawionej w skardze odnosi się bowiem do problemu dopuszczalności pozbawienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu osoby, która długotrwanie zalega z zapłatą opłat eksploatacyjnych.

Biorąc to pod uwagę, Trybunał uznaje, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową z żądaniem sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów k.p.c. o egzekucji z nieruchomości w przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m. W pozostałym zakresie postępowanie musi ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Rozstrzygnięcia przez Trybunał wymaga jeszcze kwestia wzorców kontroli. Skarżący wskazał bowiem w *petitum* skargi na niezgodność z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyjęty przez skarżącego sposób oznaczenia wzorca nie został jednak poprawnie skorelowany z treścią zarzutów ani z uzasadnieniem skargi. Niemniej, jak przyjmuje Trybunał, nieprecyzyjne przyporządkowanie postanowień Konstytucji poszczególnym zarzutom nie stanowi samo w sobie przesłanki umorzenia postępowania, jeżeli uzasadnienie skargi pozwala jednoznacznie usystematyzować zarzuty oraz zrekonstruować problemy konstytucyjne (tak w wyrokach z: 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102; 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95).

Zarówno w uzasadnieniu skargi (s. 5 i 6), jak i w treści pisma procesowego z 30 lipca 2012 r. (s. 4), skarżący powołuje się na konstytucyjną ochronę prawa majątkowego, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (ograniczone prawo rzeczowe). W jego ocenie, przymusowa sprzedaż lokalu na podstawie art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi zbędne i nadmierne ograniczenie w korzystaniu z tego prawa majątkowego. Trybunał uznaje, że taki sposób ujęcia argumentacji świadczy o tym, że osiłą skargi jest w istocie zarzut niedopuszczalnej (nieproporcjonalnej) ingerencji w konstytucyjne prawo do własności i innych praw majątkowych, wyrażone w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest zatem art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co prawda art. 64 ust. 1 Konstytucji w ogóle nie został przywołany w treści skargi ani pisma procesowego z 30 lipca 2012 r., jednak nie stanowi to przeszkody, aby Trybunał, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, uwzględnił to postanowienie podczas oceny konstytucyjności, a także wskazał je w sentencji wyroku. Z dotychczasowej praktyki orzeczniczej wynika bowiem, że „[d]ookreślenie treści przywoływanego wzorca kontroli na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet* może prowadzić Trybunał Konstytucyjny do doprecyzowania w sentencji orzeczenia, że kontrola przedstawionych w piśmie procesowym zarzutów nastąpiła w danej sprawie w zderzeniu z wzorcem kontroli, który nie został wysłowiony w *petitum* pisma. (...) Na podstawie treści normy lub zasady konstytucyjnej określonej w uzasadnieniu pisma przez inicjującego postępowanie, Trybunał identyfikuje przepis Konstytucji, który tę treść wyraża. W konsekwencji Trybunał przywołuje i dodaje do sentencji orzeczenia właściwy przepis Konstytucji nieoznaczony w *petitum* wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, lecz wystarczająco omówiony w ich

uzasadnieniu (...)” (wyrok z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12 oraz przywołane tam orzecznictwo). Przypadek taki ma miejsce w niniejszej sprawie.

W skardze skarżący wskazał wyraźnie jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał, dzieląc w tym zakresie stanowisko Prokuratora Generalnego, stwierdza jednak, że zarzut naruszenia zasady równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych nie został dostatecznie sprecyzowany i uargumentowany przez skarżącego. Argumentacja dotycząca niezgodności z zasadą równej ochrony praw majątkowych powinna opierać się na określeniu kategorii podmiotów podobnych, a także na wykazaniu nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony ich praw (zob. wyrok z 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 11). Tymczasem skarżący, zarzucając zróżnicowanie sytuacji prawnej spółdzielni oraz innych wierzycieli osoby, która zalega z zapłatą opłat eksploatacyjnych, nie podjął nawet próby udowodnienia, dlaczego podmioty te mają być traktowane jako podmioty podobne ani dlaczego zróżnicowanie jest niedopuszczalne. Nie jest jasne, na czym miałyby polegać niekonstytucyjny skutek takiego zróżnicowania dla praw majątkowych osób zalegających z opłatami na rzecz spółdzielni, których ochrony domaga się skarżący. Za spełnienie wymogu uzasadnienia skargi nie może być uznane przytoczenie stanowiska jednego z uczestników postępowania przed Trybunałem w zupełnie innej sprawie, nieoparte przez skarżącego własną argumentacją, zwłaszcza jeśli przedmiot zaskarżenia też jest inny. Referując stanowisko Prokuratora Generalnego dotyczące art. 16 ust. 1 u.w.l., przedstawione w sprawie o sygn. P 21/10, skarżący nie przedstawił własnych argumentów, dlaczego na gruncie art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. osoby, które długotrwale zalegają z zapłatą należnych spółdzielni opłat, miałyby być potraktowane odmiennie niż osoby, które w sposób rażący i uporczywy wykraczają przeciw porządkowi domowemu lub zachowują się niewłaściwie, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej. Nie wyjaśnił, w czym upatruje naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych tych osób.

Trybunał ponownie przypomina, że art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK nakłada na skarżącego obowiązki formalne polegające na wskazaniu, w jaki sposób naruszone zostały prawa i wolności konstytucyjne, których ochrony skarżący się domaga, a także na przedstawieniu uzasadnienia swoich twierdzeń. To na skarżącym spoczywa ciężar argumentacji, że kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał nie może wyręczać skarżącego w doborze właściwej argumentacji do podnoszonych w skardze wątpliwości. Obowiązki, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, nie mogą być – co należy podkreślić – traktowane powierzchownie i instrumentalnie (zob. wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40).

W niniejszej sprawie Trybunał uznaje, że w zakresie, w jakim skarga odnosi się do zarzutu niezgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżący nie dopełnił obowiązków, jakie nakładał na niego art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK. W konsekwencji postępowanie w tym zakresie musi ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.6. Podsumowując ustalenia formalne, Trybunał stwierdza, że zakres kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu obejmuje kwestię zgodności art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. w związku z art. 16 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową z żądaniem sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów k.p.c. o egzekucji z nieruchomości w przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Problem konstytucyjny.

2.1. Problem konstytucyjny, jaki został poddany ocenie Trybunału w niniejszym postępowaniu, polega na kwestii dopuszczalności (proporcjonalności) ingerencji w prawo majątkowe (spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego), mającej postać przymusowej sprzedaży tego prawa w drodze sprzedaży licytacyjnej w przypadkach oraz na zasadach określonych w art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. Zdaniem skarżącego, kwestionowane rozwiązanie stanowi ograniczenie zbędne i nadmiernie uciążliwe. „Sankcja” ta, jak ją określa, nie jest przede wszystkim adekwatna do stopnia naruszenia obowiązków przez uprawnionego z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu. Ograniczenie w korzystaniu z prawa majątkowego, jakie wynika z art. 17¹⁰ u.s.m., nie spełnia też przesłanki konieczności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż istnieją inne rozwiązania, które dają spółdzielni możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu zaległych opłat. Skarżący wskazuje przede wszystkim, że prawa i interesy spółdzielni są dostatecznie, w jego ocenie, chronione przez przyznanie spółdzielni legitymacji do wytoczenia powództwa o zapłatę przeciwko osobie zalegającej z opłatami, uzyskania tytułu wykonawczego, a następnie przeprowadzenia egzekucji w „trybie tradycyjnym”.

2.2. Uprzedzając merytoryczne rozpoznanie tych zarzutów, należy przypomnieć, że analogiczny problem konstytucyjny, związany z dopuszczalnością zasądzenia przymusowej sprzedaży prawa majątkowego

uprawnającego do korzystania z lokalu w przypadku długotrwałych zaległości w zapłacie należnych opłat, był już dwukrotnie przedstawiany Trybunałowi w związku z treścią art. 16 ust. 1 u.w.l. Przepis ten znajduje zresztą odpowiednie zastosowanie, gdy spółdzielnia decyduje się wystąpić z powództwem na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m.

Postanowieniem z 14 kwietnia 2010 r. Sąd Rejonowy w Grudziądzu zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje uprawnienie wspólnoty mieszkaniowej do żądania w trybie procesu sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów k.p.c. o egzekucji z nieruchomości z powodu długotrwałego zalegania przez właściciela z zapłatą należnych od niego opłat, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie sądu pytającego, przymusowa sprzedaż na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi „brutalną” ingerencję w sferę własności indywidualnej, nieuzasadnioną żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest ingerencją nadmierną, a zatem nieproporcjonalną, gdyż dostateczną ochronę interesów wspólnoty daje, zdaniem sądu, możliwość wytoczenia przeciwko właścicielowi lokalu powództwa o zapłatę oraz uzyskania tytułu wykonawczego. „Sankcja” ta nie gwarantuje również zaspokojenia roszczeń wspólnoty – jeśli bowiem wspólnota nie dysponuje tytułem wykonawczym przeciwko właścicielowi lokalu, kwota uzyskana w toku licytacji (pomniejszona o koszty egzekucji) zostanie przekazana właścicielowi. Ponadto kwota uzyskana na licytacji może nie być równa cenie rynkowej, ponieważ lokal może być sprzedany za cenę wywołania, a więc za 2/3 sumy oszacowania.

Postanowieniem z 21 września 2010 r., sygn. P 21/10, Trybunał umorzył postępowanie zainicjowane przez Sąd Rejonowy w Grudziądzu ze względu na cofnięcie pytania prawnego przed rozprawą. Argumentacja sądu pytającego została jednak powtórzona w treści skargi konstytucyjnej z 8 grudnia 2011 r., w której skarżący wniósł o orzeczenie niezgodności art. 16 ust. 1 u.w.l. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu tej skargi szeroko przytoczone zostały fragmenty stanowiska Prokuratora Generalnego, przedstawionego Trybunałowi w związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Grudziądzu.

Skarga ta została poddana przez Trybunał merytorycznemu rozpoznaniu. W wyroku z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, Trybunał orzekł, że art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia wspólnoty mieszkaniowej z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu należącego do członka tej wspólnoty długotrwanie zalegającego z wnoszeniem należnych od niego opłat, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie.

Dokonując oceny konstytucyjności art. 16 ust. 1 u.w.l., Trybunał stwierdził, że „konieczność zapewnienia porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób (pozostałych właścicieli lokali w danej nieruchomości) stanowi uzasadnioną wartość konstytucyjną, która może przeważać nad indywidualnym interesem właściciela zadłużonego lokalu, uzasadniając nawet pozbawienie go własności”. Zdaniem Trybunału, rozwiązanie polegające na przymusowej sprzedaży lokalu w przypadku długotrwałego zalegania z zapłatą należnych opłat jest przydatne do realizacji założonego celu – służy ochronie praw innych osób (tj. pozostałych właścicieli lokali w danej nieruchomości), a także porządku publicznego, „gdyż samo sankcjonowanie przez ustawodawcę naruszeń ustawowych obowiązków mobilizuje właścicieli lokali do ich wykonywania”. Jest ponadto rozwiązaniem koniecznym dla ochrony tych wartości na pewnym etapie rozwoju stosunków we wspólnocie.

Co prawda wspólnota może zawsze dochodzić zaległych opłat na zasadach ogólnych przez wytoczenie powództwa, a następnie egzekucję prawomocnego orzeczenia z majątku dłużnika. W tym trybie może również dojść do licytacyjnej sprzedaży lokalu właściciela za długi. Trybunał uwzględnił jednak praktykę sądowego stosowania art. 16 ust. 1 u.w.l. i stwierdził, że przepis ten jest stosowany dopiero wówczas, gdy dochodzenie zaległych opłat zakończyło się niepowodzeniem i nie ma szans na odzyskanie dotychczasowych należności, a także występuje poważne ryzyko kolejnych zaległości i dodatkowych kosztów związanych z ich dochodzeniem. W ocenie Trybunału, „samo obiektywne zaleganie z zapłatą należnych wspólnotie mieszkaniowej opłat nie oznacza jeszcze automatycznie spełnienia przesłanki «długotrwałości zalegania» ujętej w art. 16 ust. 1 u.w.l. W orzecznictwie sądowym sankcję w postaci przymusowej sprzedaży lokalu stosuje się w ostateczności. Dochodzi do niej wówczas, gdy we wspólnocie pojawia się wyraźna konsekwencja długotrwałego zalegania członka wspólnoty z uiszczaniem należności, tj. gdy odczuwalne staje się przerzucenie tego ciężaru na pozostałych właścicieli i istnieje zagrożenie dalszym pogłębianiem się obciążeń finansowych pozostałych właścicieli lokali”. Z tych względów Trybunał stwierdził, że „prawodawca ustanowił takie ograniczenie prawa własności, które jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wolności i praw innych osób oraz dla porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”.

Dla wyniku kontroli konstytucyjności art. 16 ust. 1 u.w.l. miało znaczenie także to, że „[w] orzecznictwie sądowym prezentowana jest daleko idąca prokonstytucyjna ostrożność związana z podniesieniem przed sądem argumentów odwołujących się do osobistej sytuacji pozwanego właściciela lokalu. Sąd z urzędu ocenia zgodność żądania wspólnoty z zasadami współżycia społecznego (art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks

cywilny (...). Takiej samej ocenie podlega jednak również działanie osób długotrwale zalegających z opłatami i przerzucających koszty utrzymania na pozostałych właścicieli. Zmuszanie przez właściciela lokalu pozostałych członków wspólnoty do jego kredytowania jest naganne przede wszystkim wówczas, gdy właściciel lokalu sam narusza art. 5 k.c., (...) a zwłaszcza wówczas, gdy niewnoszenie opłat nie było wynikiem żadnych obiektywnych trudności czy niewiedzy, ale były to świadome decyzje pozwanych (...)."

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2) w związku z niedopuszczalnym – zdaniem skarżącego – równym potraktowaniem podmiotów nierównych, Trybunał wskazał, że „[w]ypadki wymienione w art. 16 ust. 1 u.w.l. odwołują się do konieczności ochrony prywatnych praw i interesów pozostałych indywidualnych właścicieli lokali. We wszystkich sytuacjach chodzi o zapobieżenie lub o powstrzymanie dalszego odczuwania szkód i strat przez właścicieli indywidualnych lokali. Z tego powodu nie ma dużych różnic między nakazem sprzedaży lokalu z powodu długotrwałego zalegania z opłatami oraz z powodu takiego korzystania z własnego lokalu, które czyni korzystanie z innych lokali nadmiernie uciążliwym. Są to wprawdzie odmienne stany faktyczne, ale ich łączne wymienienie w art. 16 ust. 1 u.w.l. jest uzasadnione negatywnym wpływem na pozostałych właścicieli. Ten negatywny wpływ w obu wypadkach przekracza normalne ryzyko związane z korzystaniem z lokalu w ramach instytucji odrębnej własności lokalu w domu wielolokalowym. Z tego względu zastrzeżenie w art. 16 ust. 1 u.w.l. jednakowej możliwości licytacyjnej sprzedaży lokalu, eliminującej sprawcę dodatkowych obciążeń pozostałych właścicieli lokali, nie narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

2.3. Orzeczenie przez Trybunał o konstytucyjności art. 16 ust. 1 u.w.l., jak i argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 12/12, mają na gruncie niniejszego postępowania istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 17¹⁰ u.s.m., który jest wzorowany na rozwiązaniu ujętym w art. 16 u.w.l. Trybunał dostrzega, że zarzuty skarżącego Stanisława Klika, podniesione w stosunku do art. 17¹⁰ u.s.m., są w gruncie rzeczy powtórzeniem zarzutów, które były podnoszone wobec art. 16 u.w.l. w postępowaniach zainicjowanych pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Grudziądzu (sygn. P 21/10) oraz skargą konstytucyjną rozpatrywaną w postępowaniu o sygn. SK 12/12. W uzasadnieniu swojej skargi Stanisław Klik sam, zresztą, wskazał, że podtrzymuje wątpliwości przedstawione przez Sąd Rejonowy w Grudziądzu i Prokuratora Generalnego „co do zgodności z Konstytucją art. 16 ust. 1 [u.w.l.], a w konsekwencji art. 17¹⁰[u.s.m.]”. Skarga, która podlega rozpoznaniu w niniejszym postępowaniu, została wniesiona 8 czerwca 2012 r., a zatem przed wydaniem przez Trybunał wyroku o sygn. SK 12/12 (29 lipca 2013 r.).

Trybunał zastrzega jednocześnie, że niezależnie od stopnia podobieństwa co do treści rozwiązań prawnych ujętych w art. 16 ust. 1 u.w.l. i art. 17¹⁰ u.s.m., a także zarzutów sformułowanych wobec tych przepisów, wydanie wyroku o sygn. SK 12/12 nie rodzi przeszkody formalnej rozpoznania niniejszej skargi. W związku z tym, że inny był przedmiot kontroli w sprawie o sygn. SK 12/12 (art. 16 ust. 1 u.w.l.), inny zaś jest przedmiot poddany kontroli w niniejszym postępowaniu (art. 17¹⁰ u.s.m.), nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, a zatem nie ma podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia. Dla zaistnienia przesłanki *ne bis in idem* konieczne jest, aby występowała identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów (zob. odpowiednio, zamiast wielu, postanowienie z 23 lipca 2014 r., sygn. SK 6/14, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 88).

W niniejszym postępowaniu kontrola konstytucyjności art. 17¹⁰ u.s.m. wymaga uwzględnienia przez Trybunał odmiennego kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis, a także dokonania samodzielnej jego oceny w świetle wzorców konstytucyjnych, jakimi są art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3.

3. Przedmiot kontroli i jego kontekst normatywny.

3.1. Zaskarżony art. 17¹⁰ u.s.m. stanowi element regulacji dotyczącej spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, której zasadnicze zręby zostały umieszczone w rozdziale 2¹ u.s.m. Unormowany w tym przepisie środek prawny pozwala spółdzielni mieszkaniowej dochodzić przed sądem, w trybie określonym w art. 16 ust. 1 u.w.l., przymusowego zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w przypadku, gdy osoba uprawniona narusza swoje podstawowe obowiązki majątkowe lub niemajątkowe przez długotrwale zaleganie z opłatami, rażące lub uporczywe wykroczenie przeciwko obowiązującemu porządkowi domowego albo niewłaściwe zachowanie czyniące korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym. Kwestionowany przepis współkształtuje tym samym relacje między spółdzielnią a uprawnionym do korzystania z lokalu spółdzielczego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

3.2. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje dwa typy praw majątkowych określanych jako spółdzielcze prawa do lokalu: spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu oraz spółdzielcze własnościowe prawo

do lokalu. Reguluje również mechanizmy ustanawiania prawa odrębnej własności lokalu. W przeciwieństwie do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, które jest prawem obligacyjnym, niezbywalnym, niepodlegającym dziedziczeniu ani egzekucji (art. 9 u.s.m.), spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym (art. 17² ust. 1 u.s.m., a także art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). Na jego treść składają się dwa zasadnicze uprawnienia: uprawnienie do korzystania z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem (wraz z funkcjonalnie podporządkowanym uprawnieniem do korzystania z części nieruchomości przeznaczonych do wspólnego użytku) oraz uprawnienie do rozporządzania spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu (zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 247 i 248). Z prawem tym związane jest też uprawnienie do nabycia lokalu będącego jego przedmiotem na odrębną własność (art. 17¹⁴ u.s.m.).

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jako ograniczone prawo rzeczowe, jest prawem na rzeczy cudzej – tj. na nieruchomości będącej własnością spółdzielni. Wykonywanie tego prawa pozostaje zatem z istoty ograniczone do oznaczonego lokalu oraz tych części nieruchomości, które są przeznaczone do wspólnego użytku mieszkańców. Jest prawem zbywalnym, przy czym zbycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie jest uzależnione od zgody spółdzielni na przyjęcie nabywcy w poczet członków. Przechodzi na spadkobierców. Podlega egzekucji na zasadach właściwych dla egzekucji z nieruchomości (art. 17¹³ u.s.m.). Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy, spadkobiercy, zapisobiercy ani licytanta tego prawa, jeśli odpowiadają oni wymogom statutu spółdzielni (art. 17¹ ust. 6 u.s.m.). Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasa wyłącznie w przypadku zrzeczenia się tego prawa przez uprawnionego, na zasadach określonych w art. 246 k.c., albo konfuzji, o której mowa w art. 247 k.c. – z zastrzeżeniem art. 17¹² u.s.m. Korzysta z ochrony przewidzianej dla ograniczonych praw rzeczowych. Zgodnie z art. 251 k.c., do ochrony praw rzeczowych ograniczonych stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności. Istnieje możliwość założenia dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu odrębnej księgi wieczystej, a także obciążenia go innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi, w szczególności hipoteką.

W obecnym stanie prawnym nie obowiązuje zasada związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. W wyroku z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22) Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją dwóch przepisów ustawowych, które dawały wyraz tej zasadzie, tj. art. 17² ust. 2 u.s.m., uzależniającego skuteczność zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od decyzji spółdzielni o przyjęciu nabywcy w poczet jej członków, oraz art. 17⁸ ust. 1 u.s.m., przewidującego wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w razie ustania członkostwa z przyczyn innych niż śmierć. Trybunał dostrzegł w tej sprawie naruszenie konstytucyjnych standardów w zakresie ochrony praw majątkowych (art. 64) oraz wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1). Utrata mocy obowiązującej przez art. 17² ust. 2 i art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. oznacza, że osoba, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nie musi już być członkiem spółdzielni (zob. np. wyrok SN z 28 kwietnia 2006 r., sygn. akt V CSK 42/06, Lex nr 240585). W późniejszym orzecznictwie Trybunał stwierdzał m.in., że „[w]ykonywanie podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych [tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin] nie wymaga, aby spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasało, gdy osoba, której przysługuje, traci członkostwo spółdzielni. Wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie znajduje też uzasadnienia jako dodatkowa sankcja stanowiąca automatyczną konsekwencję wykluczenia ze spółdzielni lub skreślenia z listy członków w razie łamania prawa lub statutu przez członka spółdzielni” (wyrok z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176).

3.3. Zakres obowiązków majątkowych względem spółdzielni (właściciela nieruchomości) określa art. 4 u.s.m., dotyczący tzw. opłat eksploatacyjnych. Członkowie spółdzielni mieszkaniowej, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, uczestniczą – zgodnie z postanowieniami statutu spółdzielni – w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, a także działalnością społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię, jeżeli uchwała walnego zgromadzenia tak stanowi (zob. art. 4 ust. 1 i 5 zdanie pierwsze u.s.m.). Osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, uczestniczą w pokrywaniu tych kosztów na takich samych zasadach, jak członkowie spółdzielni, z tym zastrzeżeniem, że korzystają odpłatnie z działalności społecznej, oświatowej lub kulturalnej prowadzonej przez spółdzielnię wyłącznie na podstawie umowy zawartej ze spółdzielnią (zob. art. 4 ust. 1¹ i 5 zdanie drugie u.s.m.). Ponadto osoby uprawnione do lokalu z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (niezależnie od tego, czy są członkami spółdzielni, czy też nie) mają obowiązek świadczenia na fundusz na remonty zasobów mieszkaniowych (zob. art. 6 ust. 3 u.s.m.). Opłaty, o których mowa, obciążają również innych członków spółdzielni, którzy korzystają z lokali na podstawie spółdzielczego lokatorskiego prawa

do lokalu, a także osoby, którym przysługuje prawo odrębnej własności lokalu w budynku zarządzanym przez spółdzielnię (niezależnie do tego, czy są one członkami tej spółdzielni, czy też nie). Za opłaty eksploatacyjne odpowiadają solidarnie z osobami obowiązany do ich uiszczenia osoby pełnoletnie stale z nimi zamieszkujące w lokalu (z wyjątkiem pełnoletnich pozostających na ich utrzymaniu), a także osoby faktycznie korzystające z lokalu – do wysokości opłat należnych za okres ich stałego zamieszkiwania lub faktycznego korzystania z lokalu (zob. art. 4 ust. 6 i 6¹ u.s.m.).

Ustawa nie definiuje pojęć „koszty eksploatacji” ani „eksploatacja”. Nie precyzuje też rozróżnienia między „kosztami eksploatacji nieruchomości” oraz „kosztami utrzymania nieruchomości”. Przyjmuje się jednak, że w skład kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości będą wchodziły w szczególności wszystkie koszty dostaw towarów i usług dostarczanych do nieruchomości (wody, energii, odbioru ścieków, oczyszczania itp.), koszty robót budowlanych, koszty bieżącej konserwacji, napraw i remontów bieżących (wraz z kosztami odpowiedniej dokumentacji i kosztami administracyjnymi, opłatami lub podatkami), koszty utrzymania i konserwacji instalacji i urządzeń technicznych położonych w obrębie nieruchomości, zieleni i urządzeń małej architektury, konserwacji i oczyszczania dróg, placów i chodników, podatek od nieruchomości, opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów, a także koszty zarządzania nieruchomością (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Lex 2012).

Ustawa nie określa szczegółowo, w jaki sposób ustalać udział poszczególnych członków spółdzielni oraz osób niebędących członkami spółdzielni, którym przysługuje prawo odrębnej własności lokalu albo spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w opłacaniu kosztów eksploatacji nieruchomości. W orzecnictwie sądowym silnie akcentuje się jednak zasadę indywidualizowania opłat eksploatacyjnych, która znajduje wyraz w regule powiązania wysokości opłat z rzeczywistą wysokością wydatków ponoszonych przez spółdzielnię na poszczególne lokale. Sąd Najwyższy zwraca w szczególności uwagę, że „obciążanie członków obowiązkiem zwrotu kosztów powinno być w maksymalnym stopniu powiązane z rzeczywistą wysokością wydatków ponoszonych przez spółdzielnię na poszczególne lokale” (uchwała SN z 13 czerwca 1990 r., sygn. akt III CZP 31/90, OSNC nr 2-3/1991, poz. 21; na temat zasady indywidualizacji kosztów eksploatacyjnych zob. też: uchwała SN z 5 grudnia 1991 r., sygn. akt III CZP 127/91, OSNC nr 6/1992, poz. 105, wraz z przywołanym tam orzecnictwem). W doktrynie przyjmuje się, że sposób ustalenia udziału w opłacaniu kosztów eksploatacji nieruchomości powinien odzwierciedlać stosunek powierzchni lokalu używanego przez osobę uprawnioną z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu do powierzchni wszystkich lokali w danej nieruchomości, co jednak – ze względu na brak szczegółowych rozwiązań ustawowych – nie wyklucza możliwości przyjęcia odmiennego sposobu ustalenia udziału w kosztach (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie...*; R. Dzięczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 182).

Pewnym odzwierciedleniem zasady indywidualizacji opłat w obowiązujących przepisach jest art. 4 ust. 4¹ u.s.m., który nakłada na zarząd spółdzielni obowiązek prowadzenia – odrębnie dla każdej nieruchomości – ewidencji i rozliczenia opłat eksploatacyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 1-2 i 4 u.s.m., a także wpływów i wydatków funduszu remontowego, utworzonego zgodnie z art. 6 ust. 3 u.s.m. Obowiązek świadczenia na rzecz tego funduszu obciąża członków spółdzielni, właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni oraz osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali (zob. R. Dzięczek, *Spółdzielnie...*, s. 178 i 179). Ustawa nakłada na spółdzielnię obowiązek przedstawienia, na żądanie członka spółdzielni lub osoby niebędącej członkiem, której przysługuje prawo odrębnej własności lokalu albo spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, kalkulacji wysokości opłat. Kalkulacja powinna zostać sporządzona indywidualnie dla osoby żądającej oraz zawierać wskazanie sposobu obliczenia składników opłat. W razie odmowy spełnienia tego obowiązku lub przedstawienia kalkulacji niezyniącej zadość wymaganiom rzeczowości i zrozumiałości, podmiot uprawniony może wystąpić z powództwem do sądu o nakazanie spółdzielni przedstawienia mu takiej kalkulacji (zob. szerzej: R. Dzięczek, *Spółdzielnie...*, s. 185 i 186; A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Lex 2014).

3.4. Wynikający z art. 4 u.s.m. zakres obowiązków finansowych związanych z opłatami eksploatacyjnymi ma charakter regulacji całościowej. W związku z wejściem w życie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: nowelizacja u.s.m. z 2007 r.), który nadał nowe brzmienie art. 4 u.s.m., uchylony został obowiązek uczestniczenia w zobowiązaniach spółdzielni „z innych tytułów”. W konsekwencji zniknęły podstawy do obciążania członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokali innymi kosztami niż te związane z utrzymaniem danej nieruchomości, w której znajduje się lokal, oraz utrzymywaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni. Możliwość przerzucania ciężarów „z innych tytułów” pozwalała w wielu przypadkach obciążać członków kosztami, które wynikały z wadliwej gospodarki spółdzielni. Obecnie, jeśli spółdzielnia

zaciągnięciu zobowiązania albo poniesie koszty, którymi nie będzie mogła obciążyć członków, to zobowiązania te powinny być pokryte wyłącznie z dochodów uzyskanych przez spółdzielnię z prowadzonej przez nią działalności albo z innych środków własnych spółdzielni (zob. R. Dziczek, *Spółdzielnie...*, s. 176 i 177).

Nowelizacja u.s.m. z 2007 r. przyniosła jeszcze jedno rozwiązanie korzystne dla osób zobowiązanych z tytułu opłat eksploatacyjnych. Mianowicie art. 4 ust. 1-2 i 4 u.s.m. (w aktualnym brzmieniu) nie stanowi już o obowiązku uczestniczenia w „wydatkach”, lecz mówi o obowiązku uczestniczenia „w pokrywaniu kosztów”, jakie są związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości, w której znajduje się lokal danej osoby, oraz innych nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni. Ponadto, co wprost wynika z art. 4 ust. 6³ u.s.m., opłaty mogą być przeznaczone wyłącznie na cele określone w art. 4 ust. 1-2 i 4 u.s.m., tj. wyłącznie na pokrycie „kosztów” eksploatacji i utrzymania. Spółdzielnia nie może zatem ustanawiać ani pobierać żadnych dodatkowych opłat, choćby były one przewidziane w statucie (zob. K. Pietrzykowski, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, t. 4, s. 382). Pojęcie „koszty”, użyte w aktualnym brzmieniu art. 4 ust. 1-2 i 4 u.s.m., jest przy tym pojęciem węższym od pojęcia „wydatki”. Jak zauważa się w doktrynie, „pozwała to odnieść obowiązki członka do koniecznych kosztów, a nie do wydatków, które nie są konieczne, albo takich, które polegają na wydatkowaniu w określonym czasie kwot, które później podlegają zwrotowi” (E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie...*). Innymi słowy, „wymienione osoby mogą obciążać obowiązki finansowe tylko w granicach kosztów działania spółdzielni. Natomiast nie mogą obciążać ich takie świadczenia pieniężne, które prowadziłyby do gromadzenia przez spółdzielnię zasobów finansowych nieuzasadnionych bieżącymi potrzebami spółdzielni” (A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze...*). Wysokość opłat eksploatacyjnych należy w ten sposób kalkulować, aby nie powstawała różnica między wysokością kosztów i przychodów (zob. R. Dziczek, *Spółdzielnie...*, s. 188).

Reguła ta pozostaje w ścisłym związku logicznym z art. 1 ust. 1¹ u.s.m., który stanowi, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków. W wyroku z 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13, Trybunał przypominał, że „[c]elem współdziałania obywateli w ramach spółdzielni mieszkaniowych nie jest osiągnięcie zysku, lecz, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.m., zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. To odróżnia w sposób istotny spółdzielnię mieszkaniową od spółki prawa handlowego, której celem jest działalność *stricte* zarobkowa (...). Dochody spółdzielni nie są wypłacane członkom, jednak spółdzielnia powinna uzyskane dochody (zysk) przeznaczyć na pokrycie wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości, i to także w zakresie obciążającym członków spółdzielni, w tym na remonty i modernizacje. Pomniejszone zostają w ten sposób wydatki członka spółdzielni związane z pokrywaniem kosztów jej działalności w roku następnym”. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.m., wyrażającym zasadę tzw. bezwynikowej działalności gospodarczej spółdzielni mieszkaniowej, różnica między kosztami eksploatacji i utrzymania danej nieruchomości a przychodami z opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1-2 i 4 u.s.m., zwiększa odpowiednio przychody lub koszty eksploatacji i utrzymania danej nieruchomości w roku następnym. Zasada ta ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie może być zmieniona unormowaniem statutowym (zob. wyrok SA w Warszawie z 6 września 2013 r., sygn. akt I ACa 458/13, Lex nr 1369267; zob. też: R. Dziczek, *Spółdzielnie...*, s. 206). W konsekwencji, w działalności gospodarczej spółdzielni mieszkaniowej w ogóle nie występują pojęcia „zysk” ani „nadwyżka budżetowa”. Różnica, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.s.m., powinna być skorygowana przez spółdzielnię podczas ustalania wysokości opłat eksploatacyjnych, i to niekoniecznie dopiero w następnym roku obrachunkowym (tj. z reguły w następnym roku kalendarzowym), ale możliwie jak najszybciej, a więc najlepiej już w następnym miesiącu po stwierdzeniu wystąpienia owej różnicy, jeżeli jest to tylko możliwie ze względu na konieczność zachowania procedury określonej w art. 4 ust. 7 i 7¹ u.s.m. (tak: wyrok SN z 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II CSK 30/05, OSNC nr 10/2006, poz. 167).

3.5. Wysokość opłat eksploatacyjnych może być zmieniona w związku ze zmianą wysokości kosztów. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje jednak w takim przypadku specjalne mechanizmy proceduralne, zapewniające ochronę osób, na których ciążyą obowiązki majątkowe względem spółdzielni. Rozwiązania te – jako bezwzględnie wiążące – mają istotny walor gwarancyjny (zob. R. Dziczek, *Spółdzielnie...*, s. 176).

Ustawa rozróżnia koszty zależne od spółdzielni i koszty niezależne od spółdzielni. W przypadku tych pierwszych spółdzielnia jest obowiązana poinformować osoby, o których mowa w art. 4 ust. 1-2 i 4 u.s.m., o zmianie wysokości opłat co najmniej na 3 miesiące naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego (zob. art. 4 ust. 7 zdanie pierwsze u.s.m.). Jeśli zaś zmiana wysokości opłat wynika ze wzrostu kosztów niezależnych od spółdzielni, w szczególności energii, gazu, wody oraz ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, spółdzielnia jest obowiązana zawiadomić te osoby co najmniej na 14 dni przed upływem terminu wnoszenia opłat, ale nie później niż ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego ten termin (art. 4 ust. 7¹ zdanie pierwsze u.s.m.). W obu przypadkach zmiana wysokości opłat wymaga uzasadnienia na piśmie. W obu też przypadkach osoby zobowiązane do uiszczania

opłat eksploatacyjnych mogą, na podstawie art. 4 ust. 8 u.s.m., zakwestionować zasadność zmiany wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej. Ustawodawca nie sprecyzował terminu, w jakim osoba uprawniona może zakwestionować zmianę. Treść art. 8 ust. 4 u.s.m. wskazywałaby, że chodzi o możliwość kwestionowania zmiany wysokości opłat wyłącznie przed jej wejściem w życie. Sąd Najwyższy przyjął jednak interpretację szerszą, uznając, że uprawnienie do zakwestionowania zmiany wysokości opłat może być realizowane zarówno w drodze zarzutu w procesie wytoczonym przez spółdzielnię o zasądzenie należności z tego tytułu, jak i w procesie wytoczonym spółdzielni przez uprawnionego o zasądzenie zwrotu uiszczonych należności albo w drodze powództwa o ustalenie, że określone zobowiązanie z tego tytułu nie istnieje (zob. wyrok SN z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II CSK 37/06, Lex nr 183022). Ponadto jeśli osoba uprawniona uiszcza należność na rzecz spółdzielni, nawet bez zastrzeżenia jej zwrotu czy zakwestionowania jej wysokości, może dochodzić zwrotu nadpłaconych opłat eksploatacyjnych na podstawie przepisów o świadczeniu nienależnym (zob. uchwała SN z 11 września 2014 r., sygn. akt III CZP 58/14, OSNC nr 6/2015, poz. 70). W każdej sprawie, w której kwestionowana jest wysokość opłat eksploatacyjnych, ciężar udowodnienia zasadności zmiany wysokości tych opłat spoczywa na spółdzielni (art. 4 ust. 8 zdanie trzecie u.s.m.).

Podmiot, który wystąpił na drogę sądową, kwestionując zasadność zmiany wysokości opłaty, ponosi opłaty w dotychczasowej wysokości – z wyjątkiem przypadków, gdy zmiana dotyczy opłat niezależnych od spółdzielni. W wyroku pełnego składu z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110), Trybunał orzekł bowiem, że art. 4 ust. 8 zdanie drugie u.s.m. w zakresie, w jakim dotyczy opłat niezależnych od spółdzielni mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skorzystanie przez członka spółdzielni z sądowej kontroli zasadności roszczeń spółdzielni nie może być wystarczającą podstawą wykluczenia go ze spółdzielni, choćby sąd ostatecznie przyznał rację spółdzielni (zob. R. Dzięczek, *Spółdzielnie...*, s. 70 i 71).

3.6. Zaniechanie wykonywania obowiązków majątkowych wobec spółdzielni przez osobę uprawnioną do lokalu spółdzielczego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu może dać asumpt do dwojakiego rodzaju reakcji: rozwiązania stosunku członkostwa oraz wniesienia powództwa o sprzedaż licytacyjną (o ile zaległości mają charakter „długotrwały”). Ponadto spółdzielnia mieszkaniowa może dochodzić należnych opłat na zasadach ogólnych.

Zgodnie z art. 24 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze), spółdzielnia może rozwiązać stosunek członkostwa wyłącznie przez wykluczenie albo wykreślenie członka. To statut spółdzielni określa dokładne przyczyny wykluczenia i wykreślenia. Prawo spółdzielcze precyzuje jedynie, że wykluczenie członka ze spółdzielni może nastąpić w przypadku, gdy z jego winy umyślnej lub z powodu rażącego niedbalstwa dalsze pozostawanie w spółdzielni nie da się pogodzić z postanowieniami statutu lub dobrymi obyczajami (art. 24 § 2 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego). Musi zatem występować element zawinienia członka spółdzielni. Z kolei członek niewykonujący obowiązków statutowych z przyczyn przez niego niezawinionych może być wykreślony z rejestru członków spółdzielni (art. 24 § 3 zdanie pierwsze prawa spółdzielczego). W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że uporczywe niewywiązywanie się ze zobowiązań finansowych wobec spółdzielni może być oceniane jako zachowanie wyczerpujące znamiona przyczyny wykluczenia członka ze spółdzielni. Jednak w każdej konkretnej sprawie ocenę tę powinno poprzedzić zbadanie wagi uchybienia, stopnia winy i skutków dla spółdzielni z punktu widzenia możliwości dalszego pozostawania członka w spółdzielni (zob. wyrok SN z 19 marca 2003 r., sygn. akt I CKN 144/01, Lex nr 78851; zob. też: R. Dzięczek, *Spółdzielnie...*, s. 70). Wykluczenie członka spółdzielni nie jest możliwe w przypadku, gdy zalega on z zapłatą opłat, których wysokość kwestionuje. W sytuacji bowiem gdy należności zostały ustalone wadliwie lub nie są uzasadnione faktycznie ponoszonymi kosztami, nie ma podstaw do przyjęcia winy członka spółdzielni. Odmowa uiszczenia przez członka spółdzielni należności finansowych może stanowić podstawę wykluczenia tylko wtedy, gdy była ona zawiniona (zob. wyrok SA w Katowicach z 4 lipca 1995 r., sygn. akt I ACr 312/95, OSA nr 7-8/1998, poz. 35).

Sankcja prawna w postaci wykluczenia lub wykreślenia ma ograniczony skutek. Po pierwsze, dotyczy wyłącznie tych osób uprawnionych do lokali z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które są członkami spółdzielni. Po drugie, sankcja ta nie ma wpływu na istnienie uprawnienia do korzystania z lokalu spółdzielczego. W związku z przywołanym wyżej wyrokiem Trybunału o sygn. K 32/03, wykluczenie lub wykreślenie członka nie prowadzi już do wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Na skutek wykluczenia lub wykreślenia dana osoba traci jedynie uprawnienia korporacyjne (m.in. prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji co do sposobu zarządzania nieruchomością), ale ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości spółdzielni nadal jej przysługuje. Zatem osoba wykluczona ze spółdzielni, uprawniona z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nadal posiada tytuł prawny, aby korzystać z lokalu spółdzielczego. Po trzecie, wykluczenie nie zapewnia ochrony interesów majątkowych spółdzielni. Nie prowadzi ani do zaspokojenia

roszczeń spółdzielni wynikających z zaległych opłat, ani do uwolnienia spółdzielni od stosunku prawnego z osobą, której dalsze uchylanie się od uiszczenia opłat generować może coraz większe koszty po stronie spółdzielni, a w istocie – po stronie pozostałych osób zobowiązanych do ponoszenia opłat eksploatacyjnych na rzecz spółdzielni mieszkaniowej.

3.7. Spółdzielnia mieszkaniowa może dochodzić zaległych opłat eksploatacyjnych na zasadach ogólnych, występując przeciw osobie obowiązanej do uiszczenia tych opłat z pozwem o zapłatę. Sprawy o zapłatę opłat z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej rozpatruje, co do zasady, sąd rejonowy w postępowaniu uproszczonym (art. 505¹ pkt 2 k.p.c.). Jeśli wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę 75 000 zł, to właściwy rzeczowo jest sąd okręgowy (art. 17 pkt 4 k.p.c.). Po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia zasądzającego należne opłaty na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, spółdzielnia może wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności (art. 776 i n. k.p.c.), a następnie złożyć wniosek o wszczęcie egzekucji (art. 796 § 1 k.p.c.). Tytuł wykonawczy stanowi podstawę do prowadzenia egzekucji o całe objęte nim roszczenie i ze wszystkich części majątku dłużnika, chyba że z treści tytułu wynika co innego (art. 803 k.p.c.). Spółdzielnia, jako wierzyciel, wskazuje we wniosku zarówno świadczenie, które ma być spełnione, jak i sposób egzekucji (art. 797 § 1 k.p.c.). Organ egzekucyjny pozostaje związany wyborem sposobu egzekucji i nie może prowadzić egzekucji w inny sposób niż wskazany przez wierzyciela. W celu egzekucji świadczeń pieniężnych przewidziane zostały m.in. następujące formy egzekucji: z ruchomości (art. 844 i in. k.p.c.), z wynagrodzenia za pracę (art. 880 i n. k.p.c.), z rachunków bankowych (art. 889 i n. k.p.c.), z wierzytelności dłużnika (art. 895 i n. k.p.c.), z praw majątkowych innych niż wierzytelności (art. 909 i n. k.p.c.), a także z nieruchomości (art. 921 i n. k.p.c.).

Zgodnie z art. 799 § 1 k.p.c., wierzyciel może w jednym wniosku wskazać kilka sposobów egzekucji, przy czym spośród kilku sposobów egzekucji powinien zastosować najmniej uciążliwy dla dłużnika. Przepis ten jest wyrazem ogólnej zasady postępowania egzekucyjnego – zasady współmierności sposobów egzekucji do jej celu, mającej zapobiegać szykanowaniu dłużnika i nadużywaniu egzekucji przez wierzyciela (zob. wyrok SN z 3 marca 2005 r., sygn. akt II CK 634/04, Lex nr 1110952). W doktrynie podkreśla się, że możliwość wskazania kilku sposobów egzekucji nie oznacza pozostawienia tej kwestii dowolnej ocenie wierzyciela. „Powinien on rozważyć rzeczywiste możliwości przeprowadzenia egzekucji tak, aby zapewnić sobie zaspokojenie w całości własnych uprawnień, jednakże w sposób, który nie jest zbyt uciążliwy dla dłużnika. Powszechnie przyjmuje się, że wskazanie wielu sposobów prowadzenia egzekucji ponad rzeczywiste potrzeby bądź rozmyślne wskazanie sposobu egzekucji nadmiernie uciążliwego dla dłużnika może być uznane za szykanowanie dłużnika, co z kolei może uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą wierzyciela na zasadach ogólnych” (D. Zawistowski, komentarz do art. 799, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. H. Dolecki i in., Warszawa 2014). Dłużnik korzysta przy tym z możliwości obrony swoich interesów. Może w szczególności żądać zawieszenia egzekucji z pozostałej części majątku, jeżeli egzekucja z jednej części majątku dłużnika oczywiście wystarcza na zaspokojenie wierzyciela (art. 799 § 2 k.p.c.). „Wniosek dłużnika w tym zakresie może dotyczyć zarówno ograniczenia egzekucji co do sposobu jej prowadzenia, jeżeli np. przy prowadzeniu egzekucji z ruchomości i wynagrodzenia za pracę sama egzekucja z wynagrodzenia za pracę jest wystarczająca dla zaspokojenia wierzyciela, jak i ograniczenia określonego sposobu egzekucji do wskazanych przez dłużnika składników jego majątku, np. części zajętych ruchomości. Ocena, czy prowadzenie egzekucji z części majątku dłużnika jest oczywiście wystarczające, została pozostawiona organowi egzekucyjnemu” (D. Zawistowski, komentarz do art. 799, [w:] *Kodeks...*).

W świetle przepisów ogólnych o egzekucji świadczeń pieniężnych spółdzielnia mieszkaniowa może zatem wskazać egzekucję ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako sposób egzekucji należności z tytułu zaległych opłat eksploatacyjnych. Do egzekucji ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości (art. 17¹³ u.s.m.), a zatem dochodzi najpierw do zajęcia prawa do lokalu (art. 923 i n. k.p.c.), następnie sporządzane są opis i oszacowanie (art. 942 i n. k.p.c.), a na końcu przeprowadza się sprzedaż w drodze licytacji publicznej (art. 952 i n. k.p.c.). Jeżeli należność wierzyciela zostanie uiszczona, wraz z kosztami, przed zamknięciem przetargu, komornik umarza egzekucję (art. 981 k.p.c.). W pierwszej licytacji najniższa suma, za którą może dojść do zbycia prawa (cena wywołania), wynosi 3/4 sumy oszacowania (art. 965 k.p.c.). Po przeprowadzeniu licytacji sąd wydaje postanowienie co do przybiccia na rzecz licytanta, który zaoferował najwyższą cenę (art. 987 k.p.c.), zaś po uprawomocnieniu się przybiccia i wykonaniu przez nabywcę warunków licytacyjnych – sąd wydaje postanowienie o przysądzeniu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 998 § 1 k.p.c.). Prawomocne postanowienie o przysądzeniu przenosi prawo na nabywcę i jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości (art. 999 § 1 k.p.c.). Na skutek licytacji nie dochodzi zatem do wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego, lecz do przejścia tego prawa na licytanta, który wstępuje w stosunek prawny ze spółdzielnią w miejsce dłużnika. Ostatnim etapem jest postępowanie w sprawie podziału sumy uzyskanej z egzekucji,

przeprowadzane na podstawie planu podziału sporządzonego przez komornika, a następnie zatwierdzonego przez sąd (art. 1035 k.p.c.). Należności zaspokajane są w kolejności określonej w art. 1025 § 1 k.p.c., przy czym jeżeli przedmiotem egzekucji jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, związana z tym prawem wierzytelność spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niewniesionego wkładu budowlanego ulega zaspokojeniu przed należnością zabezpieczoną na tym prawie hipotecznie (art. 1025 § 4 k.p.c.). Ewentualną nadwyżkę uzyskaną po zaspokojeniu należności wypłaca się dłużnikowi.

Egzekucja ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu może być prowadzona zarówno przeciw członkowi spółdzielni, jak i osobie niebędącej członkiem spółdzielni, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Jednak w przypadku, gdy do zaspokojenia spółdzielni wystarcza egzekucja z innych części majątku dłużnika (np. z ruchomości, z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych), dłużnik może żądać zawieszenia egzekucji ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Wówczas postępowanie egzekucyjne, choć doprowadzi do zaspokojenia spółdzielni w zakresie zasądzonych należności, nie spowoduje wygaśnięcia stosunku prawnego łączącego spółdzielnię z osobą, której długotrwałe zaleganie z zapłatą opłat rodzi ryzyko narastania kolejnych zaległości w przyszłości, a w konsekwencji – dalszego pogarszania kondycji finansowej spółdzielni i przrzucenia ciężarów na inne osoby obowiązane do partycypacji w kosztach funkcjonowania spółdzielni.

Nie zawsze też egzekucja ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na zasadach ogólnych gwarantuje, że roszczenia spółdzielni zostaną w całości zaspokojone. Skoro do egzekucji ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości, to odpowiednie zastosowanie znajduje zarówno art. 983 k.p.c., jak i art. 984 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. Zgodnie z art. 983 k.p.c., jeśli pierwsza licytacja nie doprowadzi do zbycia prawa (np. z powodu braku licytantów), to na wniosek wierzyciela komornik może wyznaczyć drugą licytację, na której cena wywołania stanowi 2/3 sumy oszacowania; ta cena jest też najniższą, za którą można nabyć licytowane prawo. Z kolei jeżeli także w drugiej licytacji nikt nie przystąpił do przetargu, przejęcie prawa może nastąpić w cenie nie niższej od 2/3 sumy oszacowania, przy czym prawo przejęcia przysługuje wówczas m.in. wierzycielowi egzekwującemu (art. 984 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.). W obu przypadkach uzyskana cena nie będzie zatem równa wartości rynkowej spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

3.8. Środkiem przeciwdziałania skutkom wynikającym z zaniechania realizacji obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych jest wreszcie art. 17¹⁰ u.s.m. Przepis ten został dodany do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z momentem wprowadzenia do tej ustawy – na mocy art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058, ze zm.; dalej: nowelizacja u.s.m. z 2002 r.) – całego rozdziału 2¹ dotyczącego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Jego obecne brzmienie wynika z art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 122, poz. 1024; dalej: nowelizacja u.s.m. z 2005 r.).

Możliwość wystąpienia o przymusową sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w razie długotrwałego zalegania z zapłatą opłat eksploatacyjnych nie była proponowana w poselskim projekcie nowelizacji u.s.m. z 2002 r. (zob. druk sejmowy nr 315/IV kadencja). Projekt poselski przewidywał jedynie odpowiednie stosowanie art. 16 u.w.l. w przypadku przejścia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na spadkobiercę lub spadkobierców, z których żaden nie był członkiem spółdzielni. Dopiero na skutek przyjęcia przez Sejm poprawki senackiej (zob. pkt 12 uchwały Senatu z 13 grudnia 2002 r.; druk sejmowy nr 1180/IV kadencja) w nowelizacji u.s.m. z 2002 r. znalazło się rozwiązanie (ujęte w art. 17¹⁰), które umożliwiło odpowiednie stosowanie art. 16 u.w.l. w razie długotrwałych zaległości z zapłatą opłat eksploatacyjnych, rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólniej uciążliwym. Doprecyzowując treść regulacji, Senat skonkretyzował jednocześnie jej *ratio legis*. Chodzić miało przede wszystkim o zapewnienie instrumentu ochrony spółdzielni, a także osób w niej zrzeszonych, przed negatywnymi skutkami pozostawania w spółdzielni osób, które nie wywiązują się z swoich obowiązków majątkowych lub niemajątkowych. Zdaniem Senatu, „tylko taki środek prawny może być w tej sytuacji skuteczną obroną spółdzielni i jej członków przed osobami mającymi długotrwałe zaległości z zapłatą opłat eksploatacyjnych, rażąco wykraczającymi przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu bądź zachowującymi się w sposób czyniący uciążliwym korzystanie z innych lokali” (z uzasadnienia uchwały Senatu z 13 grudnia 2002 r.; druk sejmowy nr 1180/IV kadencja, s. 12).

Jak wskazuje się w doktrynie, art. 17¹⁰ u.s.m. wzorowany jest na art. 16 u.w.l. (zob. R. Dżiczek, *Spółdzielnia...*, s. 290). W istocie art. 17¹⁰ u.s.m., jako przepis odsyłający, umożliwia odpowiednie stosowanie art. 16 u.w.l. w razie zaistnienia przesłanek określonych w tymże art. 17¹⁰ u.s.m. Przyjąć należy, że cele oraz charakter

funkcji obu regulacji są analogiczne. W wyroku o sygn. SK 12/12 Trybunał stwierdził w odniesieniu do art. 16 u.w.l., że „[f]unkcja kwestionowanego przepisu polega na eliminacji ze wspólnoty mieszkaniowej tylko tych osób, których zachowanie rzeczywiście zagraża jej interesom (...)”. Wbrew temu, co zdaje się zakładać skarżący, podstawowym celem art. 16 u.w.l. czy art. 17¹⁰ u.s.m. nie jest więc uzyskanie przez spółdzielnię mieszkaniową zaspokojenia wymagalnych wierzytelności z tytułu zaległych opłat eksploatacyjnych. Cel ten może być realizowany co najwyżej pośrednio. Trybunał podziela stanowisko Sejmu, że „[w] analizowanym wypadku mamy (...) do czynienia ze specyficzną sankcją organizacyjną, której celem jest definitywne wykluczenie członka wspólnoty mieszkaniowej, naruszającego w poważny sposób swoje obowiązki. Ponieważ zaś status uprawnionego jest *de lege lata* determinowany wyłącznie przez spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (...), osiągnięcie tego celu musi zakładać – z konieczności – pozbawienie tego prawa” (s. 14 stanowiska).

Sankcja mająca postać pozbawienia tytułu do używania lokalu, jako reakcja na naruszenie podstawowych obowiązków przez uprawnionego, jest znana również w prawie lokatorskim. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, ze zm.; dalej: u.o.p.l.), „[j]eżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazania jego opróżnienia”. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten nie ma zastosowania do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z uwagi na przepis szczególny, jakim jest art. 17¹⁰ u.s.m. (zob. R. Dżiczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, LexisNexis 2010; K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, LexisNexis 2014). Ich *ratio legis* jest jednak analogiczna.

Trybunał zwraca uwagę, że funkcję art. 17¹⁰ u.s.m. można postrzegać co najmniej w dwóch perspektywach. Po pierwsze, przepis ten wprowadza instrument prawny, który pozwala właścicielowi nieruchomości (spółdzielni mieszkaniowej) na poszukiwanie ochrony na drodze sądowej w przypadku, gdy uprawniony z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego (spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) wykonuje swoje prawo z naruszeniem podstawowych obowiązków składających się na treść łączącego te podmioty stosunku prawnego. Jeśli chodzi o zaniechanie wnoszenia opłat eksploatacyjnych, nie bez znaczenia jest to, że obowiązek ponoszenia tych opłat wynika wprost z przepisów ustawowych (art. 4 u.s.m.) i ściśle wiąże się z obowiązkami spółdzielni w zakresie zarządu nieruchomością (art. 1 ust. 3 u.s.m.). Opłaty przeznaczone są bowiem na pokrycie kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości, które na bieżąco ponosi spółdzielnia. Doprowadzenie do przymusowej sprzedaży licytacyjnej będzie oznaczać – z punktu widzenia właściciela (spółdzielni) – że w miejsce osoby naruszającej obowiązki wiążące się z korzystaniem z lokalu należącego do zasobów spółdzielni wejdzie nabywca, które da (z założenia) gwarancję lojalnego wykonywania tych obowiązków. Wygaśnie jednocześnie stosunek prawnorzeczowy łączący spółdzielnię z dotychczasowym uprawnionym, który takich gwarancji nie dawał. Podobne rozwiązania, mające chronić właściciela obciążonej nieruchomości, funkcjonują także w przypadku innych ograniczonych praw rzeczowych. Na przykład jeżeli uprawniony z tytułu służebności osobistej (np. służebności mieszkania) dopuszcza się rażących uchybień przy wykonywaniu swego prawa, właściciel nieruchomości obciążonej może żądać zmiany służebności na rentę (art. 303 k.c.). W doktrynie wskazuje się, że „musi istnieć furtka umożliwiająca zniesienie takiej służebności, gdyby jej wykonywanie łączyło się z nadmiernymi obciążeniami dla zobowiązanego. Ustawodawca musi bowiem chronić jego uzasadniony interes” (G. Sikorski, komentarz do art. 303, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski i in., LexisNexis 2014).

Po drugie, możliwość wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową z pozwem o nakazanie sprzedaży licytacyjnej spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stanowi też instrument ochrony interesów majątkowych i niemajątkowych pozostałych osób, które korzystają z lokali w nieruchomości obciążonej ograniczonym prawem rzeczowym na rzecz uprawnionego. Art. 17¹⁰ u.s.m. może znaleźć zastosowanie zarówno wówczas, gdy przez swoje zachowanie uprawniony uniemożliwia korzystanie w sposób niezakłócony z innych lokali i części nieruchomości przeznaczonej do wspólnego użytku, jak i wówczas, gdy długotrwałe zaległości w uiszczaniu opłat eksploatacyjnych przez uprawnionego rodzą niedobory, które muszą być pokryte przez podwyższenie opłat eksploatacyjnych należnych od pozostałych osób zobowiązanych do ich ponoszenia na podstawie art. 4 u.s.m. Trafnie zatem wskazuje Sejm, że art. 17¹⁰ u.s.m. „[j]est to środek ochrony właścicieli lokali na wypadek konfliktów między nimi, które czyniłyby wspólne zamieszkiwanie w tym samym budynku utrudnionym, wręcz niemożliwym lub obciążonym zbyt dużym ryzykiem – w tym wypadku finansowym” (s. 14 stanowiska). Podobne rozwiązania, służące wygaszaniu konfliktów wewnętrznych, rodzących poważne zagrożenie funkcjonowania całej korporacji, są znane prawu korporacyjnemu. Dość wspomnieć o instytucji przymusowego umorzenia udziałów lub akcji w spółce handlowej (art. 199 § 1 i art. 359 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych; Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.).

3.9. Zastosowanie środka określonego w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. zależy od wniesienia pozwu o nakazanie sprzedaży przez zarząd spółdzielni, na wniosek rady nadzorczej, a także od stwierdzenia przez sąd, że wystąpiły okoliczności wskazane w art. 17¹⁰ *in principio* u.s.m. Przepis ten wyróżnia trzy samodzielne przesłanki nakazania przez sąd przymusowej sprzedaży prawa: 1) wystąpienie długotrwałych zaległości z wnoszeniem opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m., 2) rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu, 3) niewłaściwego zachowania czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym. Samodzielny charakter tych przesłanek oznacza, że dla uwzględnienia żądania spółdzielni wystarcza wykazanie choćby jednej z nich (zob. wyrok SA w Krakowie z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt I ACa 438/14, Lex nr 1587209). Przesłanki te mają również charakter ocenny (niedookreślony). Jeśli chodzi o przypadek zalegania z zapłatą opłat eksploatacyjnych, art. 17¹⁰ u.s.m. zastrzega możliwość wystąpienia z pozwem o nakazanie sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w razie „długotrwałych zaległości”, nie precyzując przy tym tego pojęcia. Sądy *a casu ad casum* mają zatem obowiązek ocenić, czy w świetle okoliczności faktycznych stan zaniechania realizacji ustawowego obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych można uznać za długotrwały. *Prima facie* nie ma znaczenia wysokość kwoty zaległości. Należy jednocześnie podkreślić, że to na spółdzielni ciąży obowiązek wykazania przed sądem, że wystąpiły przesłanki wymienione w art. 17¹⁰ u.s.m. (art. 6 k.c.). Z kolei sąd zawsze bada z urzędu, czy żądanie spółdzielni nie stanowi nadużycia prawa w rozumieniu art. 5 k.c. (zob. R. Dziczek, *Spółdzielnie...*, s. 290).

Żądanie nakazania sprzedaży skierowane jest przeciwko uprawnionemu z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nawet jeśli przesłanki mające uzasadniać to żądanie wiążane są z działaniem lub zaniechaniem osób korzystających z lokalu, lecz niebędących uprawnionymi z tytułu tego prawa. Jest to też żądanie skierowane wyłącznie przeciw uprawnionemu. To znaczy, że w razie zbycia przez pozwanego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w trakcie procesu dalsze postępowanie staje się bezprzedmiotowe i powinno zostać umorzona. Zauważa się bowiem w literaturze, że „każde umowne rozporządzenie prawem albo przejście prawa na rzecz spadkobierców dotychczas uprawnionych czyni zadość żądaniu spółdzielni wywodzonemu z art. 17¹⁰ ustawy. (...) żądanie sprzedaży licytacyjnej ma za przedmiot sporu w istocie prawo pozwanego do zachowania swego prawa do lokalu. Przejście więc spółdzielczego prawa do lokalu na osobę trzecią, nieobjętą sporem, czyni zadość żądaniu” (R. Dziczek, *Spółdzielnie...*, s. 291 i 292).

Art. 16 ust. 1 u.w.l., stosowany *via* art. 17¹⁰ u.s.m., nakazuje stosować – w przypadku uwzględnienia pozwu spółdzielni – przepisy k.p.c. o egzekucji z nieruchomości. Wykonanie prawomocnego wyroku wydanego na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. będzie zatem oznaczało dokonanie sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w drodze licytacji, do której zastosowanie znajdują te same przepisy, które są stosowane do egzekucji ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na zasadach ogólnych (tj. art. 921-1013 k.p.c.). Zastosowanie znajdują więc też art. 983 i art. 984 § 1 zdanie pierwsze k.p.c., które przewidują możliwość nabycia (przejęcia) prawa do lokalu za cenę nie mniejszą niż 2/3 sumy oszacowania (zob. postanowienie SN z 17 maja 2007 r., sygn. III CK 9/06, OSNC nr 6/2008, poz. 67).

3.10. Środek przewidziany w art. 17¹⁰ u.s.m. jest rozwiązaniem surowym z punktu widzenia osoby uprawnionej z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Prowadzi do pozbawienia tej osoby ograniczonego prawa rzeczowego, które uprawnia ją do korzystania z lokalu mieszkalnego lub użytkowego. Z chwilą uprawnomocnienia się postanowienia sądu o przysądzeniu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie wygasa, lecz przechodzi na licytanta-nabywcę (art. 999 § 1 k.p.c.). Skutkiem zastosowania art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. jest utrata tego prawa przez osobę, co do której sąd stwierdził, że długotrwałe zalegała z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m., w sposób rażący lub uporczywy wykraczała przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo zachowywała się w sposób niewłaściwy, czyniąc przez to korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym.

Należy jednak zwrócić uwagę, że kwoty uzyskane z przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu przysługują osobie, która została pozbawiona tego prawa w drodze przymusowej sprzedaży licytacyjnej (zob. A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze...*). Jeżeli osoba pozbawiona prawa na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. jest jednocześnie dłużnikiem spółdzielni (np. z tytułu zaległych opłat eksploatacyjnych), spółdzielnia może dochodzić zaspokojenia należności na zasadach ogólnych, wytaczając powództwo o zapłatę, a następnie wszczynając postępowanie egzekucyjne. Może również żądać przymusowej sprzedaży i zasądzenia należnej kwoty w jednym pozwie i wówczas może wyegzekwować zasądzoną sobie należność z kwoty, jaką zapłacił nabywca prawa. Aby jednak ta kwota nie została wcześniej zapłacona w całości osobie, która została pozbawiona własności lokalu, należy wystąpić o zabezpieczenie powództwa o zapłatę przez jej zajęcie w trybie art. 747 k.p.c. (zob. uwagi do art. 16 u.w.l., [w:] E. Bończyk-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Lex 2012).

Odpowiednie stosowanie art. 16 u.w.l. *via* art. 17¹⁰ u.s.m. oznacza, że osobom, których spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu zostało sprzedane, nie przysługuje prawo do lokalu zamiennego, o czym mowa w art. 16 ust. 2 u.w.l. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.m., w ciągu 3 miesięcy po wygaśnięciu tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego osoby, którym przysługiwało spółdzielcze prawo do lokalu, oraz zamieszkujące w tym lokalu osoby, które prawa swoje od nich wywodzą, są obowiązane do opróżnienia lokalu. Na spółdzielni nie ciąży obowiązek dostarczenia innego lokalu. W doktrynie zwraca się jednak uwagę, że osoby, które dysponowały spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, po wygaśnięciu tytułu prawnego (m.in. w związku z zastosowaniem art. 17¹⁰ u.s.m.) są objęte ochroną na podstawie art. 14 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., który określa zasady orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego (zob. R. Diczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, s. 292; A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze...*).

3.11. Z analizy praktyki orzeczniczej sądów powszechnych dotyczącej stosowania art. 17¹⁰ u.s.m. wynika, że na podstawie tego przepisu orzeczenia zapadają niezwykle rzadko. Sądy przyjmują – tak jak w odniesieniu do art. 16 u.w.l. – że środek w postaci przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jest środkiem ostatecznym. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że „jego zastosowanie powoduje ingerencję w prawo własności i przepis ten powinien być stosowany jedynie w sytuacjach szczególnych” (wyrok SA w Poznaniu z 27 maja 2014 r., sygn. akt I ACa 425/14, Lex nr 1489134). W wyroku z 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt I ACa 438/14) Sąd Apelacyjny w Krakowie wskazał, że środek, który ustawodawca ustanowił w art. 17¹⁰ u.s.m., „jest z pewnością środkiem sanacyjnym, przesłanki zastosowania którego muszą być wykładane restryktywnie”. Podobnie przyjął Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w sprawie skarżącego, stwierdzając w wyroku z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt IV Ca 1264/10), że „jest to niewątpliwie rozwiązanie ostateczne, uzasadnione jedynie w przypadkach, gdy inne środki prawne nie odnoszą skutku”. Jednocześnie sądy zauważają, że własność, a tym samym także spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nie jest prawem niczym nieograniczonym, a jego granice wyznaczone są prawami osób trzecich (tak np. wyrok Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z 23 sierpnia 2013 r., sygn. akt I C 320/12, niepubl.).

Jeśli chodzi o przesłankę długotrwałych zaległości w zapłacie opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1¹ i 5 u.s.m., sądy powszechne zwracają uwagę, że obowiązek uiszczania tych opłat jest „podstawowym dla każdego członka wspólnoty, jak[a] jest spółdzielnia. Dlatego też trwałe uchylanie się od niego (...) nie może zasługiwać na akceptację tym bardziej, że nie realizowany przez nią [pозwana] obowiązek obciąża innych członków, którzy systematycznie go realizują” (tak przywołany wyżej wyrok SA w Krakowie o sygn. akt I ACa 438/14). Przesłanka długotrwałych zaległości z uiszczaniem opłat ma charakter samodzielny oraz obiektywny. Podstawą uwzględnienia żądania spółdzielni jest stan obiektywny – tj. długotrwałe zadłużenie lokalu mieszkalnego, nie zaś indywidualne okoliczności życiowe osoby pozwanej (zob. wyrok SA w Warszawie z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt VI ACa 992/12, Lex nr 1363413). Należy jednak wskazać, że sądy powszechne – w ramach oceny zarzutu nadużycia przez spółdzielnię prawa podmiotowego (podniesionego przez osobę pozwaną na podstawie art. 5 k.c.) – uwzględniają osobistą sytuację osoby pozwanej, a także to, czy podjęła ona jakiegokolwiek działania w celu uzgodnienia ze spółdzielnią terminów i zakresu spłaty oraz zaspokojenia choćby w części zaległości w opłatach (zob. stan faktyczny przedstawiony w uzasadnieniu cyt. już wyroku SA w Krakowie o sygn. akt I ACa 438/14).

Z praktyki orzeczniczej wynika, że sądy dość ostrożnie wykładają pojęcie „długotrwałych zaległości”, a wyroki zasądzające przymusową sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zapadają, gdy zaległości te są już wieloletnie i sięgają znacznych kwot. W stanie faktycznym, na którego tle zapadł wyrok SA w Krakowie o sygn. akt I ACa 438/14, pozwana od 2006 r. nie partycypowała w kosztach eksploatacji i utrzymania nieruchomości, a zadłużenie z tego tytułu liczone do marca 2014 r. przekroczyło sumę 100 000 zł. Spółdzielnia występowała na drogę sądową, uzyskując kolejne tytuły wykonawcze, ale ich egzekucja okazywała się bezskuteczna. Z kolei w sprawie zakończonej wyrokiem SA w Warszawie o sygn. akt VI ACa 992/12, powództwo o nakazanie sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zostało uwzględnione w okolicznościach, w których pozwani nie wnosili opłat od 2000 r. do końca 2007 r., a ich zaległości osiągnęły – zdaniem spółdzielni – kwotę 192 070 zł (kwotę tę pozwani kwestionowali, przyznając jednocześnie, że ich zaległości powinny wynosić ok. 40 000 zł). W tym przypadku spółdzielnia także uzyskała wcześniej kilka nakazów zapłaty w postępowaniach wszczynanych na zasadach ogólnych. Sąd orzekający w tej sprawie w pierwszej instancji uznał, że zaleganie przez pozwanych z opłatami przez 7 lat stanowi niewątpliwie „długotrwałe zaleganie”, uzasadniające wystąpienie z powództwem o nakazanie sprzedaży lokalu (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 11 czerwca 2008 r., sygn. akt XXV C 840/07, niepubl.).

W sprawie, na tle której została wniesiona skarga konstytucyjna rozpoznawana w niniejszym postępowaniu, sąd pierwszej instancji ustalił, że w okresie od 1998 r. do października 2009 r. skarżący nie dokonywał na rzecz spółdzielni żadnych płatności wynikających z przysługującego mu prawa do korzystania z lokalu.

Dopiero od listopada 2009 r. skarżący ponownie zaczął uiszczać bieżące opłaty eksploatacyjne oraz raty kredytu, zaciągniętego przez spółdzielnię na wybudowanie lokalu. Według spółdzielni, kwota zaległych należności na 30 listopada 2009 r. wyniosła 76 817 zł. Spółdzielnia dysponowała też prawomocnym wyrokiem zasądającym na jej rzecz kwotę 22 191 zł z tytułu zaległych opłat eksploatacyjnych i wpłat na fundusz remontowy za okres od sierpnia 2002 r. do maja 2005 r. Kwota ta nie została spłacona przez skarżącego. W tych warunkach sąd pierwszej instancji stwierdził, że „[o]kres ponad 10 lat, czyli przekraczający 120 miesięcy, w sposób niebudzący najmniejszych wątpliwości jest długotrwały”. Jednocześnie nie podzielił zarzutu nadużycia prawa przez spółdzielnię (art. 5 k.c.), gdyż „[p]owód realizujący roszczenie wynikające z art. 17 z ind. 10 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w stosunku do podmiotu nie uiszczającego przez tak długi okres opłat eksploatacyjnych nie czyni tego sprzecznie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa ani z zasadami współżycia społecznego” (wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie z 22 lutego 2010 r., sygn. akt II C 647/09). Wyrok ten został podtrzymany przez sąd drugiej instancji, który stwierdził, że Sąd Rejonowy słusznie uznał, że zachowanie skarżącego wypełniało przesłanki ujętej w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l., bo „[z] zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika wprost, że pozwany celowo i z premedytacją uchylał się przez ponad dziesięć lat od uiszczania należności na opłaty eksploatacyjne i spłaty kredytu zaciągniętego przez Spółdzielnię na budowę jego mieszkania” (wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 7 lipca 2011 r., sygn. akt IV Ca 1264/10).

4. Wzorce kontroli.

4.1. W skardze konstytucyjnej, rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu, skarżący sformułował w stosunku do mechanizmu przewidzianego w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych. Wzorzec kontroli stanowi zatem art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oba postanowienia Konstytucji były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału, w tym również w kontekście szeroko pojętego prawa spółdzielczego (zob. wyroki z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03; 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38; 9 listopada 2005 r., sygn. P 11/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 113; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08; 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181; 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07). Trybunał analizował też te zagadnienia w najnowszym orzecznictwie (zob. wyrok z 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13). Nie ma zatem potrzeby, aby ponownie tę problematykę szczegółowo omawiać. Należy przypomnieć jednak te ustalenia, które mają znaczenie z punktu widzenia problemu konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu.

4.2. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału nie ulega wątpliwości, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu podlega ochronie konstytucyjnej (zob. m.in. wyroki o sygn. K 32/03 i K 12/08). Zasadnicze znaczenie mają art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Postanowienie to obejmuje ochroną „wszystkie prawa majątkowe”, tj. takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy (zob. wyrok o sygn. K 33/02; szerzej na temat ochrony praw majątkowych innych niż własność w uzasadnieniu wyroku z 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38). Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, ukształtowane przez ustawodawcę jako ograniczone prawo rzeczowe uprawniające do korzystania z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem, zbywalne i podlegające dziedziczeniu, należy do konstytucyjnej kategorii „innych praw majątkowych”. W związku z tym osoba, która jest uprawniona z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, objęta jest ochroną wynikającą z konstytucyjnego prawa do innych praw majątkowych, a zatem prawa do bycia podmiotem praw majątkowych ukształtowanych przez prawodawcę oraz do korzystania z tych praw zgodnie z ich treścią i przeznaczeniem.

Osoba uprawniona z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu objęta jest także gwarancjami wynikającymi z konstytucyjnej zasady ochrony własności i prawa dziedziczenia, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”). Zasada ta należy do podstawowych zasad ustrojowych. Choć w warstwie literalnej art. 21 ust. 1 Konstytucji odnosi się wyłącznie do „własności”, to ze względu na systemowe znaczenie tego postanowienia przyjmuje się, że użyte w nim pojęcie „własność” konsumuje pojęcie „prawo do własności i innych praw majątkowych”, którym prawodawca konstytucyjny posłużył się w art. 64 ust. 1 (tak ostatnio: M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” nr 1/2015, s. 24). W efekcie „własność, którą na po[d]stawie zasady ustroju [art. 21 ust. 1] ma obowiązek chronić władza publiczna, powinna być rozumiana jako zbiorcze

określenie dla wszystkich praw majątkowych, tzw. własność konstytucyjna” (*ibidem*, s. 25). Stanowisko to znajduje ugruntowanie w orzecznictwie Trybunału, który wskazywał, że zarówno własność, jak i inne prawa majątkowe są chronione przez art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok pełnego składu z 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42).

4.3. Prawodawca konstytucyjny używa w art. 64 ust. 1 pojęcia „inne prawa majątkowe”, nie definiując go. Należy zatem przyjąć, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych nie oznacza gwarancji określonej treści tych prawa (tak np. w wyroku z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133). Nie oznacza też, że prawa te mają charakter wieczysty oraz absolutny. W szczególności, z zasady ochrony własności i innych praw majątkowych nie wynika, aby prawa majątkowe nie mogły podlegać ograniczeniom. To do ustawodawcy zwykłego należy, na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, kompetencja do ukształtowania natury oraz konkretnej treści poszczególnych praw majątkowych, a także wykreowania ustawowych mechanizmów ochrony tych praw. Swoboda regulacyjna ustawodawcy w tym zakresie pozostaje jednak – co oczywiste – skrepowana wymaganiami wynikającymi z postanowień konstytucyjnych.

Przede wszystkim, kształtując system praw majątkowych, ustawodawca musi uwzględnić dokonane w art. 64 ust. 1 Konstytucji rozróżnienie na „prawo własności” i „inne prawa majątkowe”. Rozróżnienie to oparte jest na założeniu, że prawo własności ma być – jak to określa Trybunał – „najpełniejszym z praw majątkowych” (zob. m.in. wyrok pełnego składu z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Stanowi też punkt wyjścia rozważań na temat kształtu „innych prawa majątkowych”, które są, z istoty, „pochodne” w stosunku do prawa własności (zob. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 264). Treść poszczególnych praw majątkowych powinna odpowiadać także charakterowi interesów majątkowych, które ma na celu realizować i chronić. Trybunał zauważał już w swoim orzecznictwie, że „[k]reowanie nowego prawa rzeczowego wymaga uzasadnienia w postaci szczególnej funkcji lub celu, zapewniających ochronę tym interesom, które nie mogą być w ten sam sposób lub w tym samym zakresie z równą skutecznością realizowane za pomocą konstrukcji normatywnych już istniejących” (wyrok o sygn. K 32/03). Ustawodawca musi więc dokonać odpowiedniego zróżnicowania treści praw majątkowych, uwzględniając zwłaszcza ich przedmiot, cel gospodarczy oraz funkcję społeczną.

Konsekwencją takiego zróżnicowania treści i natury praw majątkowych jest zróżnicowanie zakresu oraz intensywności ochrony, jakim one podlegają. Prawo własności, jako „najpełniejsze” z praw majątkowych, podlegać ma szczególnie mocnym gwarancjom konstytucyjnym. Jeśli chodzi o inne prawa majątkowe (w tym ograniczone prawa rzeczowe), to „ich ochrona jest uregulowana w sposób nieco odmienny niż ta, którą Konstytucja gwarantuje własności” (wyrok pełnego składu TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02). W wyroku z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05 (OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39), Trybunał wprost stwierdził, że „w świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść”. Także w doktrynie wskazuje się, że „w wypadku praw innych niż własność, ustawodawcy przysługuje znacznie szerszy zakres swobody regulacyjnej, niż ma to miejsce w odniesieniu do prawa własności. Wynika to z braku konstytucyjnej konkretyzacji innych praw majątkowych” (K. Zaradkiewicz, *op.cit.*, s. 268; podobnie: M. Kaliński, A. Krzywoń, *op.cit.*, s. 27). Poglądowi temu nie przeczy treść art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał wyjaśniał już, że „[g]warancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne” (wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

Z punktu widzenia problemu konstytucyjnego, rozważanego w niniejszym postępowaniu, istotne jest również to, że swoboda regulacyjna ustawodawcy w zakresie kształtowania treści praw majątkowych oraz instrumentów ich ochrony, ograniczona jest konstytucyjnym nakazem zachowania proporcjonalności i równowagi między prawami i obowiązkami stron stosunku prawnego. Zdaniem Trybunału, „[p]rawa majątkowe o charakterze prywatnoprawnym skorelowane są z obowiązkami innych podmiotów prywatnych, których interesy mogą w mniejszym lub większym stopniu kolidować z interesami podmiotu danego prawa. W tych warunkach z konstytucyjnego wymogu ochrony praw majątkowych wynika dla ustawodawcy, który reguluje treść praw majątkowych, obowiązek starannego wyważenia interesów podmiotu uprawnionego oraz podmiotu zobowiązanego. W szczególności, kształtując treść ograniczonych praw rzeczowych, ustawodawca musi bardzo starannie wyważyć interesy

właściciela rzeczy oraz podmiotu, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, i zapewnić odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów obu wymienionych podmiotów. Konstytucyjny nakaz ochrony praw majątkowych oznacza w szczególności obowiązek ustanowienia regulacji ustawowych zapewniających równowagę praw i obowiązków poszczególnych stron stosunków prywatnoprawnych” (wyrok o sygn. K 12/08).

4.4. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że dla oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawo majątkowe znaczenie ma również to, czy osoba uprawniona korzysta z tego prawa zgodnie z obowiązującym prawem. W wyroku z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69), Trybunał przypomniał, że „prawo własności nie jest prawem absolutnym, a na jego treść składają się również obowiązki właściciela wynikające z nakazów interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest między innymi realizacja władztwa nad rzeczą w sposób legalny (zgodny z prawem). Właściciel, który się z tego obowiązku należy nie wywiązuje, sprowadza na siebie zagrożenie ostrą reakcją władz publicznych (...)”. Pogląd ten odnosi się *mutatis mutandis* także do innych praw majątkowych, w tym spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 12/12 Trybunał przywołał orzecznictwo, z którego wynika, że za konstytucyjnie usprawiedliwione (tj. legitymizujące działania ustawodawcy pozbawiające właściciela określonych składników majątkowych) uznane zostały przez Trybunał te sytuacje, w których właścicielowi można było postawić zarzut naganności własnego zachowania – np. dopuszczalność pozbawienia właściciela odszkodowania za szkody wodne, jeśli woda zniszczyła przeprowadzone przez właściciela samowolnie prace zakazane w obrębie danej nieruchomości (zob. wyrok z 16 października 2007 r., sygn. K 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 104), czy nakazania dokonania rozbiórki obiektu budowlanego wzniesionego z nakładów właściciela w wyniku niedopuszczalnej samowoli budowlanej (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15). W wyroku o sygn. SK 12/12 Trybunał stanął na stanowisku, że w razie wykonywania prawa własności wbrew obowiązującemu prawu, właściciel nie korzysta z gwarancji nieingerencji władz publicznych w prawo własności, i na tej podstawie uznał, że „art. 16 ust. 1 u.w.l. może być stosowany wyłącznie w sytuacji, gdy właściciel nagminnie nie wykonuje wobec wspólnoty swoich podstawowych ustawowych obowiązków związanych z pokrywaniem kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej, a zatem gdy bezpośrednio i uporczywie działa w sposób sprzeczny z prawem. Nie ma podstaw, by w tej sytuacji przyznawać *a priori* pełne gwarancje nienaruszalności istoty prawa własności”.

4.5. Przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy, Trybunał przyjmuje, że ze względu na konstytucyjne rozróżnienie „prawa własności” i „innych praw majątkowych”, a także charakter i treść, jakie zostały nadane spółdzielczemu własnościowemu prawu do lokalu przez ustawodawcę, prawo to nie może być utożsamiane z „prawem własności” (w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji), chociaż z ekonomicznego punktu widzenia jest ono „zbliżone” do własności (zob. wyroki o sygn. K 32/03 i P 11/05). Ustawodawca ukształtował spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jako ograniczone prawo rzeczowe na rzeczy cudzej. Lokale znajdujące się w domach spółdzielczych, obciążone spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, nie stanowią przedmiotu własności osób uprawnionych z tytułu tego prawa, lecz są własnością spółdzielni. W odróżnieniu od prawa własności, które stanowi podstawową formę korzystania z rzeczy i daje właścicielowi pełnię władzy nad rzeczą (z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z przepisów prawa), ograniczone prawo rzeczowe zapewnia uprawnionemu tylko ściśle określony zakres uprawnień względem rzeczy (zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 195). A zatem, jak przyjmuje Trybunał, „[s]półdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego jest ograniczonym prawem rzeczowym, a w konsekwencji – prawem węższym od prawa własności, przy czym – co istotne – jest to prawo na nieruchomości stanowiącej przedmiot własności spółdzielni mieszkaniowej” (wyrok o sygn. K 12/08). Podobnie w doktrynie wskazuje się, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest „prawem węższym (słabszym) od prawa własności” (A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze...*).

Natura spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu przesądza o zakresie oraz intensywności ochrony, jaka jest wymagana z punktu widzenia Konstytucji. Mianowicie prawo to – jako prawo odmienne od prawa własności (tj. „inne” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji) – nie podlega ochronie na tych samych zasadach, co prawo własności. Z uwagi na szczególne ekonomiczne i społeczne znaczenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu Trybunał dostrzega, co prawda, potrzebę zapewnienia mu możliwie najszerszej ochrony, maksymalnie zbliżonej do ochrony prawa własności (zob. wyroki o sygn. K 23/98, K 23/00, K 12/08). Podkreśla jednak przy tym, że „[p]rawo takie ze swej istoty jest prawem na rzeczy cudzej, toteż różnice pomiędzy ochroną tego prawa, a ochroną prawa własności nie są wykluczone” (wyrok o sygn. K 23/00). Różnice te wynikają przede wszystkim z natury spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, będącego ograniczonym prawem rzeczowym na rzeczy cudzej – nieruchomości należącej do spółdzielni. Kształtując treść spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także system środków mających zapewnić jego ochronę, ustawodawca musi uwzględnić przede

wszystkim szczególny charakter oraz funkcje spółdzielni mieszkaniowych, których podstawowe zadanie polega na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków i ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych (zob. art. 1 ust. 1 u.s.m.). Ewentualne ograniczenia w korzystaniu ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mogą wynikać z konieczności realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych pozostałych członków spółdzielni (zob. wyrok o sygn. K 12/08). W najnowszym orzecznictwie Trybunał wskazał wyraźnie, że „w ramach ochrony praw i interesów poszczególnych członków spółdzielni konieczne jest równoważenie interesów majątkowych zarówno spółdzielni, jak i poszczególnych jej członków, z uwzględnieniem, że celem istnienia spółdzielni jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb jej członków” (wyrok o sygn. K 60/13).

Z tych względów należy, zdaniem Trybunału, uznać, że konstytucyjne gwarancje ochrony spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako ograniczonego prawa rzeczowego ustanowionego na nieruchomości należącej do spółdzielni mieszkaniowej, są odmienne – tj. słabsze – niż gwarancje, jakimi objęte jest prawo własności. Natura tego prawa, z uwzględnieniem specyfiki stosunków prawnych i ekonomicznych łączących spółdzielnię i osoby uprawnione do korzystania z lokali znajdujących się w jej zasobach, sprawiają, że ustawodawca ma szerszą swobodę ingerencji w sposób korzystania ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, choćby ze względu na konieczność wyważenia oraz ochrony uprawnionych interesów różnych podmiotów (tj. spółdzielni i pozostałych osób uprawnionych do lokali spółdzielczych). Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy jeden z uprawnionych, korzystając ze swojego prawa z naruszeniem obowiązków określonych w przepisach ustawy lub statutu spółdzielni, w sposób negatywny wpływa na korzystanie z lokali przez pozostałych uprawnionych.

4.6. Stwierdzenie, że z uwagi na naturę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a zwłaszcza konieczność wyważenia, z jednej strony, interesów osób uprawnionych z jego tytułu oraz, z drugiej strony, interesów spółdzielni i innych osób korzystających z lokali spółdzielczych, korzystanie z tego prawa może podlegać ograniczeniom dalej idącym, niż prawo własności, nie wystarcza jeszcze dla oceny konstytucyjności art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. Zasadniczy zarzut, jaki został przedstawiony przez skarżącego, dotyczy nieproporcjonalności (nadmierności) tego typu ograniczenia, toteż podstawowego znaczenia nabiera art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „[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”. To dopiero art. 31 ust. 3 Konstytucji „umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu «ważenie» decyzji, gdy pojawiają się kolizje kilku praw chronionych konstytucyjnie albo gdy ingerencja ustawodawcy dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej powoduje nadmierne ograniczenie innej takiej wartości” (wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96).

W swojej praktyce orzeczniczej Trybunał stosował już art. 31 ust. 3 Konstytucji do oceny unormowań z zakresu prawa prywatnego, które zakładają przejście określonego prawa majątkowego na inny podmiot wbrew woli uprawnionego (zob. np. wyrok o sygn. SK 12/12, a także wyrok z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, dotyczący przymusowego wykupu akcji akcjonariuszy mniejszościowych, tzw. *squeeze out*). Trybunał przyjmuje przy tym, że stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oznacza jednocześnie, że doszło do naruszenia ogólnej gwarancji ochrony praw majątkowych, tj. art. 64 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68; tak też w wyroku o sygn. SK 12/12).

Należy przypomnieć, że z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynikają trzy przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Po pierwsze, ograniczenia te mogą być ustanowione „tylko w ustawie” (co na gruncie niniejszego postępowania nie stanowi przedmiotu kontrowersji). Po drugie, muszą być one konieczne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony co najmniej jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Po trzecie, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty praw i wolności konstytucyjnych (zob. szeroko na ten temat w uzasadnieniu wyroku TK z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

Skarżący nie formułuje zarzutu naruszenia istoty prawa konstytucyjnego do ochrony praw majątkowych, toteż zasadnicze znaczenie dla oceny art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. ma to, czy przewidziany przez ustawodawcę mechanizm przymusowej sprzedaży licytacyjnej jest rozwiązaniem koniecznym dla ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc rozwiązaniem, które spełnia przesłankę proporcjonalności. Aby to ocenić, Trybunał musi poddać badaną regulację tzw. testowi proporcjonalności, który wymaga odpowiedzi na pytania: 1) czy regulacja wprowadzająca ograniczenie w korzystaniu z danego prawa jest uzasadniona potrzebą ochrony innej wartości konstytucyjnej, spośród wymienionych w art. 31 ust. 3

Konstytucji; 2) czy regulacja ta może doprowadzić do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu; 3) czy jest ona niezbędna dla wartości konstytucyjnych, które ma chronić; 4) czy efekty tej regulacji są odpowiednio proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki (zob. np. wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12). Kwestionowana przez skarżącego regulacja będzie mogła być uznana za dopuszczalną tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, że jest w stanie doprowadzić do zamierzonych w niej skutków (kryterium przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium niezbędności), a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*; zob. np. wyrok pełnego składu o sygn. K 64/07).

5. Ocena art. 17¹⁰ zdanie pierwsze u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. ze względu na zasadę proporcjonalności.

5.1. Zanim Trybunał przystąpi do oceny zakwestionowanej regulacji pod kątem kryteriów przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności (w znaczeniu wąskim), musi ustalić, czy jej *ratio legis* jest w ogóle uzasadniona zasadami i wartościami konstytucyjnymi, a konkretnie – czy służy ona ochronie co najmniej jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Trybunał przyjmuje bowiem, że „nie będą naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji jedynie te – spośród uznanych za przydatne w świetle konstytucyjnych wartości – ograniczenia praw i wolności, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób” (wyrok o sygn. P 56/11).

Jak ustalili już Trybunał (zob. uwagi w cz. III, pkt 3.8. uzasadnienia), rozwiązanie przyjęte w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. ma na celu ochronę interesów spółdzielni mieszkaniowej oraz pozostałych osób uprawnionych do korzystania z jej lokali m.in. w sytuacji, gdy długotrwałe zaległości w uiszczaniu opłat eksploatacyjnych przez osobę do tego zobowiązaną na mocy art. 4 ust. 1-4 u.s.m. zaczynają stanowić zagrożenie dla kondycji finansowej spółdzielni, a także podrażają koszty korzystania z lokali przez pozostałych uprawnionych. Rozwiązanie to jest swoistą sankcją organizacyjną, stosowaną w ostateczności w przypadku konieczności rozwiązania konfliktu interesów w ramach zbiorowości ludzkiej oraz zapewnienia tej zbiorowości warunków do normalnego, harmonijnego funkcjonowania. Możliwość dochodzenia na drodze sądowej przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a w efekcie – pozbawienia tego prawa osoby uprawnionej, stanowi zawsze reakcję na naruszenie przez tę osobę podstawowych obowiązków, jakie są związane z korzystaniem z lokalu w wielolokalowym budynku należącym do spółdzielni. Tak rozumiana *ratio legis* art. 17¹⁰ u.s.m. jest, zdaniem Trybunału, uzasadniona ze względu na potrzebę ochrony wolności i praw innych osób, zgodnie z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji.

Przede wszystkim chodzi o ochronę praw majątkowych spółdzielni mieszkaniowej. Spółdzielnia ma osobowość prawną (zob. art. 11 § 1 prawa spółdzielczego w związku z art. 33 k.c.), i z tego względu może być, podobnie jak osoba fizyczna, podmiotem praw, jak i obowiązków, ustanowionych przez prawodawcę. Z punktu widzenia problemu konstytucyjnego, który został poddany ocenie Trybunału w niniejszym postępowaniu, zasadnicze znaczenie ma to, że spółdzielnia mieszkaniowej przysługuje prawo własności nieruchomości, która została obciążona ograniczonym prawem rzeczowym (spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu). Spółdzielnia jest też obowiązana do zarządzania tą nieruchomością (art. 1 ust. 3 u.s.m.), co wiąże się z kolei z koniecznością ponoszenia wydatków na pokrycie kosztów eksploatacji i ewentualnych remontów. Jednocześnie podstawowym źródłem finansowania tych kosztów są właśnie opłaty, o których mowa w art. 4 ust. 1-4 u.s.m. (tzw. opłaty eksploatacyjne). Jeśli osoba zobowiązana do ich uiszczania, korzystająca z lokalu na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (ograniczonego prawa rzeczowego), długotrwałe zalega z zapłatą należnych opłat, to ciężar finansowy ponoszenia niedoborów przerzucany jest na spółdzielnię – właściciela obciążonej nieruchomości.

Nie ulega wątpliwości, że prawo własności spółdzielni, a także przysługujące jej inne prawa majątkowe, są objęte ochroną wynikającą z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Prawa te mieszczą się z kolei w kategorii „praw i wolności innych osób”, toteż dopuszczalne jest – przy spełnieniu pozostałych warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji – wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z praw majątkowych przez inne podmioty.

Trybunał przypomina też, że „[f]unkcja własności spółdzielczej jest szczególna – pełni ona bowiem służebną rolę wobec praw majątkowych członków spółdzielni. Majątek spółdzielni, choć w sensie formalnym stanowi przedmiot jej własności i innych praw majątkowych, to jednak w znaczeniu ekonomicznym stanowi własność członków spółdzielni” (wyrok pełnego składu o sygn. P 16/08). Myśl tę wyraża – na poziomie ustawowym – art. 3 prawa spółdzielczego, który stanowi, że „[m]ajątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków”. Objęcie ochroną praw majątkowych spółdzielni znajduje zatem mocne uzasadnienie w potrzebie zapewnienia ochrony indywidualnych praw majątkowych osób w niej zrzeszonych (zob. wyroki o sygn. K 5/01, K 12/08, K 64/07).

Konstatacja ta ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim została przewidziana możliwość wystąpienia o przymusową sprzedaż w przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat eksploatacyjnych. Trybunał dostrzega bowiem, że finansowy ciężar pokrycia niedoboru w budżecie spółdzielni, spowodowanego zaległościami w opłatach przez osobę do tego obowiązującą, finalnie przerzucony zostanie na pozostałe osoby korzystające z lokali z tytułu praw spółdzielczych (lokatorskiego lub własnościowego) albo prawa odrębnej własności. Różnica w bilansie kosztów oraz wpływów z opłat skutkuje wzrostem ogólnej wysokości kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości, i wcześniej czy później musi zostać rozłożona przez spółdzielnię między wszystkie osoby obowiązane do ponoszenia opłat eksploatacyjnych przez podwyższenie należnych od nich opłat. Na osoby te przerzucony zostanie też ciężar finansowy prowadzenia przez spółdzielnię postępowań sądowych zainicjowanych w celu dochodzenia należności z zaległych opłat. W efekcie, długotrwałe zaleganie z opłatami przez jednego z uprawnionych do lokalu w budynku należącym do zasobów spółdzielni przekłada się na pogorszenie warunków finansowych korzystania z lokali przez pozostałe osoby, a przez to – na pomniejszenie korzyści ekonomicznych i społecznych wynikających z praw majątkowych tych osób (spółdzielczych praw do lokali lub prawa odrębnej własności lokali).

Z tych względów Trybunał uznaje, że rozwiązanie przyjęte w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. służy również ochronie indywidualnych praw majątkowych poszczególnych osób uprawnionych do lokali w budynku zarządzanym przez spółdzielnię. Przysługujące tym osobom prawa majątkowe (lokatorskie, własnościowe, prawo odrębnej własności lokalu) mieszczą się w pojęciu „praw i wolności innych osób”, ze względu na które dopuszczalne jest – przy spełnieniu pozostałych warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji – wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z praw majątkowych przez inne podmioty.

Trybunał zwracał też uwagę na to, że spółdzielnia jest rodzajem zrzeszenia (zob. art. 1 § 1 prawa spółdzielczego), które służyć ma wspólnej realizacji celów określonej zbiorowości ludzkiej. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych cel ten ma charakter szczególny – polega na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni i ich rodzin (art. 1 ust. 1 u.s.m.). Funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowej znajduje przez to mocne zakotwiczenie w wartościach wysłowionych w art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne nakaz podejmowania działań sprzyjających zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w tym działań mających zapewnić wsparcie oraz ochronę tych przedsięwzięć obywateli, które prowadzą do uzyskania własnego mieszkania. Z tej perspektywy ochrona praw majątkowych spółdzielni stanowi gwarancję, że spółdzielnia będzie w stanie dalej realizować swoje zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin.

5.2. Ustaliwszy, że *ratio legis* art. 17¹⁰ u.s.m. jest uzasadniona wartościami konstytucyjnymi wymienionymi w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, Trybunał może przystąpić do oceny przydatności zaskarżonego rozwiązania. Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z wymogiem przydatności „prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu” (wyrok o sygn. P 56/11). Toteż Trybunał musi ustalić, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, przy czym warunkiem tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (zob. wyrok o sygn. SK 12/12).

Zdaniem Trybunału, skomplikowany charakter relacji prawnych i faktycznych (w szczególności – ekonomicznych), jakie zachodzą w spółdzielni mieszkaniowej rozumianej jako struktura organizacyjna o charakterze korporacyjnym (zrzeszenie), stanowi racjonalną potrzebę ingerencji ustawodawcy, który powinien ukształtować środki prawne służące rozwiązywaniu konfliktów w ramach zbiorowości. Musi on przy tym dokonać stosownego wyważenia interesu indywidualnego oraz interesu zbiorowego. Jeśli konflikt między interesem indywidualnym a interesem zbiorowym zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu całej zbiorowości i ma charakter trwały, od racjonalnego ustawodawcy można oczekiwać, że wprowadzi rozwiązanie, którego skutkiem będzie wykluczenie jednostki ze zbiorowości oraz przecięcie wszelkich więzów prawnych i ekonomicznych, które je łączą. Rozwiązanie takie jest tym bardziej uzasadnione, gdy stanowi reakcję na stan naruszenia przez członka jego podstawowych obowiązków wynikających z przepisów prawa lub statutu zrzeszenia. Nie bez znaczenia jest też funkcja prewencyjna tego typu sankcji. Jak zauważył Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 12/12, „samo sankcjonowanie przez ustawodawcę naruszeń ustawowych obowiązków mobilizuje właścicieli lokali do ich wykonywania”.

Trybunał stwierdza, że możliwość wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l., z powództwem o nakazanie przez sąd sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stanowi środek adekwatny do realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu, jakim jest ochrona interesów spółdzielni oraz pozostałych osób uprawnionych do korzystania z lokali znajdujących się w zasobach spółdzielni. W razie przeprowadzenia skutecznej sprzedaży tego prawa, osoba uprawniona,

która w sposób długotrwały uchylała się od ustawowego obowiązku wnoszenia opłat na pokrycie kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości, zostaje tego prawa pozbawiona, a tym samym traci uprawnienie do korzystania z lokalu będącego własnością spółdzielni. Z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu o przysądzeniu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przechodzi na nabywcę, wskutek czego wygasają więzy prawne łączące spółdzielnię (właściciela obciążonej nieruchomości) oraz osobę, która została zlicytowana (dawnego uprawnionego z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego obciążającego nieruchomość spółdzielni). Na nabywcę przechodzi również obowiązek uiszczania opłat eksploatacyjnych. Nowa osoba uprawniona do lokalu daje większe nadzieje na regularne wywiązywanie się z obowiązków finansowych względem spółdzielni niż osoba, która dotychczas długotrwanie zalegała z uiszczaniem opłat. Przymusowa sprzedaż pozwala zatem zabezpieczyć interes majątkowy spółdzielni oraz pozostałych osób korzystających z lokali spółdzielczych przed skutkami finansowymi narastających zaległości, a także kolejnych postępowań sądowych wszczynanych na zasadach ogólnych w celu ich wyegzekwowania. Nowe koszty dla zbiorowości nie będą bowiem już zapewne generowane.

Z tych względów Trybunał uznaje, że rozwiązanie przewidziane w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. spełnia wymaganie przydatności, będące pierwszym z elementów tzw. testu proporcjonalności.

5.3. Po stwierdzeniu, że nie doszło do naruszenia wymagania przydatności, Trybunał przystąpił do oceny, czy badane rozwiązanie jest też niezbędne dla realizacji zakładanych przez ustawodawcę celów. Dane rozwiązanie jest niezbędne, jeśli wartości wymienione w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji (w tym prawa i wolności innych osób) nie mogą być dostatecznie chronione bez wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności albo przy zastosowaniu innych, łagodniejszych ograniczeń (zob. wyrok o sygn. SK 12/12). Na ustawodawcy ciąży obowiązek wyboru środka najmniej dolegliwego. Jeżeli określony cel jest możliwy do osiągnięcia z zastosowaniem środka, który nakłada mniejsze ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności, to przyjęcie środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a więc narusza Konstytucję (zob. wyrok TK z 25 listopada 2014 r., sygn. K 54/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 114, oraz przywołane tam orzecznictwo).

Biorąc pod uwagę cel rozwiązania przyjętego w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. (ochrona praw majątkowych spółdzielni i innych osób uprawnionych do lokali spółdzielczych), a także jego charakter (swoista sankcja organizacyjna stosowana w przypadku naruszenia obowiązków majątkowych i niemajątkowych wobec spółdzielni), Trybunał stwierdza, że nie istnieje inny środek, który ingerowałby w prawa i wolności w stopniu łagodniejszym, a jednocześnie pozwalał na skuteczną realizację celów założonych przez ustawodawcę.

Przed wszystkim, Trybunał dostrzega, że w aktualnym stanie prawnym środkiem takim nie może być wykluczenie lub wykreślenie członka spółdzielni. Po pierwsze, wykluczenie (wykreślenie) może dotyczyć wyłącznie członka spółdzielni, a nie każda osoba uprawniona z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu musi być jednocześnie członkiem spółdzielni. Po drugie, ewentualne wykluczenie lub wykreślenie z listy członków nie niesie skutków w sferze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Nie powoduje pozbawienia tego prawa. Po wykluczeniu (wykreśleniu) uprawniony zachowuje prawo do korzystania z lokalu będącego własnością spółdzielni. Jest to konsekwencją odejścia od zasady powiązania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. W obecnym stanie normatywnym wykluczenie (wykreślenie) członka nie uchyla zatem ryzyka dalszego narastania zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych. Nie służy więc ochronie praw majątkowych spółdzielni i pozostałych uprawnionych do lokali przed skutkami narastających zaległości w uiszczaniu opłat eksploatacyjnych. Skoro, jak przyjmuje Trybunał, wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie znajduje uzasadnienia jako dodatkowa sankcja stanowiąca automatyczną konsekwencję wykluczenia ze spółdzielni lub skreślenia z listy członków w razie łamania prawa lub statutu przez członka spółdzielni (wyrok o sygn. K 12/08), to ustawodawca powinien zapewnić inny środek, który będzie do takiego skutku prowadził w przypadku, gdy konieczna stanie się ochrona interesów zbiorowości. A ponieważ uprawnienie do korzystania z lokalu spółdzielczego powiązane jest ze spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, nie zaś z członkostwem w spółdzielni, to niezbędnym rozwiązaniem będzie rozwiązanie przewidujące pozbawienie tego prawa, a nie wykluczenie ze spółdzielni.

Wbrew temu, co zdaje się twierdzić skarżący, alternatywnym, mniej uciążliwym rozwiązaniem, nie jest również możliwość wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową z powództwem o zapłatę, a następnie o egzekucję wyroku na zasadach ogólnych. Należy przede wszystkim zauważyć, że inny jest cel powództwa o zapłatę, a inny powództwa o nakazanie sprzedaży. Celem tego pierwszego jest dochodzenie od dłużnika należności wynikających z zaległych opłat eksploatacyjnych. Celem powództwa, o którym mowa w art. 17¹⁰ u.s.m., jest zaś pozbawienie lokatora, który narusza swoje obowiązki majątkowe lub niemajątkowe wobec spółdzielni, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a tym samym wygaśnięcie stosunku prawnego, jaki łączy go ze spółdzielnią (właścicielem nieruchomości obciążonej na jego rzecz). Zdaniem Trybunału, niezasadne jest

twierdzenie, że możliwość wystąpienia z powództwem o nakazanie sprzedaży licytacyjnej na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi środek służący spółdzielni przede wszystkim do wyegzekwowania zaległych opłat. W istocie rozwiązanie to w ogóle temu celowi nie służy. Należy zauważyć, że, co do zasady, kwota, jaka zostanie uzyskana z przymusowej sprzedaży, wypłacana jest w całości osobie, której prawo zostało sprzedane wbrew jej woli na podstawie wyroku sądowego. Jeśli z kwoty uzyskanej w ten sposób spółdzielnia chciałaby uzyskać zaspokojenie wierzytelności wynikających z zaległych opłat, musiałaby i tak wnieść powództwo o zapłatę, uzyskać tytuł wykonawczy, a następnie dochodzić egzekucji na zasadach ogólnych. Spółdzielnia mogłaby też w jednym pozwie wnieść jednocześnie o przymusową sprzedaż oraz o zasądzenie należnej kwoty. Zasadność obu żądań podlegałaby jednak ocenie sądu w świetle zupełnie innych przepisów.

Trybunał dostrzega, że dochodząc egzekucji należności na zasadach ogólnych, spółdzielnia mieszkaniowa może wskazać, jako jeden ze sposobów egzekucji, egzekucję ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Nie zawsze musi to jednak prowadzić do pozbawienia niełojalnego lokatora prawa do lokalu, a zatem do realizacji celu, jaki zakłada ustawodawca w przypadku art. 17¹⁰ u.s.m. Osoba zalegająca z opłatami może bowiem wskazać, że dla uzyskania kwot niezbędnych do pokrycia jej długu wystarczająca byłaby egzekucja z innych części majątku (np. z oszczędności bankowych), i na tej podstawie żądać zawieszenia egzekucji ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (zob. uwagi w cz. III, pkt 3.7 uzasadnienia). W ten sposób nie dojdzie do pozbawienia jej prawa do lokalu, niezrealizowany zostanie też cel zakładany przez ustawodawcę. Dalsze korzystanie z lokalu przez osobę, która do tej pory długotrwale unikała wywiązywania się z obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych, rodzi bowiem ryzyko narastania kolejnych zaległości w opłatach, a tym samym do utrzymania stanu, w którym finansowy ciężar korzystania z lokalu przerzucany jest na spółdzielnię, a w praktyce – na inne osoby uprawnione do lokali w budynku należącym do spółdzielni.

Bezasadny jest też zarzut skarżącego, że skoro cena uzyskana z przymusowej sprzedaży nie zawsze musi odpowiadać cenie rynkowej, to ingerencja w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie jest konieczna, ponieważ jej jedynym skutkiem będzie to, że „pozwany (...) będzie stratny, spółdzielnia pozostanie niezaspokojona, a jedynym wygranym będzie nabywca lokalu w drodze licytacji” (s. 7 skargi). Trybunał zwraca uwagę, że nawet jeśli w przypadku drugiej licytacji cena sprzedaży osiągnie jedynie wysokości 2/3 sumy oszacowania (zob. art. 983 k.p.c.), to i tak zrealizowany zostanie zasadniczy cel zakładany przez ustawodawcę w odniesieniu do art. 17¹⁰ u.s.m. – osoba, która długotrwale zalega z opłatami eksploatacyjnymi, zostanie pozbawiona prawa do lokalu, co uchyli ryzyko dalszej kumulacji skutków finansowych tych zaniechań dla całej zbiorowości.

Zasadniczego argumentu, zdaniem Trybunału, za niezbędnością rozwiązania przyjętego w art. 17¹⁰ u.s.m., dostarcza orzecznictwo sądów powszechnych, wypracowane na gruncie tego przepisu (zob. uwagi w cz. III, pkt 3.11 uzasadnienia). Z jego analizy wynika, że powództwo o nakazanie sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stanowi środek ostateczny, stosowany w sytuacjach szczególnych, gdy inne środki prawne nie odniosły skutku. Powództwo wnoszone na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. uwzględniane jest co do zasady dopiero wówczas, gdy kolejne powództwa o zapłatę oraz kolejne postępowania egzekucyjne prowadzone na zasadach ogólnych okazywały się bezskuteczne. Sądy ostrożnie dokonują przy tym wykładni przesłanki „długotrwałych zaległości” w zapłacie opłat eksploatacyjnych. Jak dowodzi praktyka, wyroki nakazujące przymusową sprzedaż zapadają, gdy zaniechanie realizacji obowiązku wynikającego z art. 4 u.s.m. trwa już kilka lat, a łączne kwoty tych zaległości wynoszą po kilkadziesiąt lub kilkaset tysięcy złotych.

Do podobnych, zresztą, ustaleń doszedł Trybunał w wyroku o sygn. SK 12/12 w odniesieniu do art. 16 ust. 1 u.w.l. Dokonując oceny tego przepisu pod kątem kryterium niezbędności, Trybunał stwierdził, że „sądy powszechne najczęściej wyrażają zgodę na licytacyjną sprzedaż lokalu po wykazaniu przez wspólnotę długotrwałości zalegania z opłatami nie tylko na podstawie dowodu wysokości dłużnej sumy, lecz także kilkakrotnych nieudanych prób komorniczego odzyskania należności zasądzonych już od dłużnika. (...) Art. 16 ust. 1 u.w.l. jest więc stosowany co do zasady wówczas, gdy dochodzenie zaległych opłat zakończyło się niepowodzeniem i nie ma szans na odzyskanie dotychczasowych należności, a także występuje poważne ryzyko kolejnych zaległości i dodatkowych kosztów związanych z ich dochodzeniem”, a zatem dopiero wtedy, „gdy zawiódł ogólny tryb egzekucji zasądzonego roszczenia i licytacyjna sprzedaż lokalu znajdującego się w budynku wspólnoty wydaje się jedyną metodą ograniczenia strat wspólnoty mieszkaniowej”.

Ponieważ art. 17¹⁰ u.s.m. nie jest przepisem pełnym lecz odsyłającym, nakazującym odpowiednie stosowanie art. 16 ust. 1 u.w.l. w przypadku wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową z powództwem o nakazanie sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ustalenia te mają znaczenie również na gruncie niniejszego postępowania dla oceny art. 17¹⁰ u.s.m. Potwierdzają, że przymusowa sprzedaż, rozumiana w orzecznictwie sądowym jako środek ostateczny, który znajduje zastosowanie, jeśli inne środki (w tym dochodzenie należności na zasadach ogólnych) okazały się bezskuteczne dla ochrony interesów spółdzielni i całej zbiorowości osób korzystających z lokali spółdzielczych, jest rozwiązaniem niezbędnym.

5.4. Ostatnim elementem testu proporcjonalności jest kryterium proporcjonalności *sensu stricto*, zgodnie z którym „ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów” (wyrok o sygn. P 56/11).

Zdaniem Trybunału, podczas oceny prawidłowości rozłożenia przez ustawodawcę ciężarów między podmioty praw i wolności konstytucyjnych punktem wyjścia powinny być zasady kształtujące treść obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych. Jeśli zasady te dawałyby możliwość przerzucania na osoby korzystające z lokali nadmiernych (nieproporcjonalnych) ciężarów finansowych, to przymusowa sprzedaż prawa do lokalu, jako sankcja organizacyjna za naruszanie obowiązku uiszczania opłat, również byłaby nadmierna (nieproporcjonalna). W tym kontekście Trybunał przypomina (zob. uwagi w cz. III, pkt 3.3-3.5 uzasadnienia), że u.s.m. wiąże obowiązek uiszczania opłat eksploatacyjnych przez osoby korzystające z lokali z obowiązkiem spółdzielni zarządzania nieruchomością, a zatem ponoszenia bieżących wydatków związanych z jej eksploatacją i utrzymaniem. Koszty poniesione w związku z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości są następnie dzielone między osoby uprawnione do lokali zgodnie z regułą powiązania wysokości opłat z rzeczywistą wysokością wydatków ponoszonych przez spółdzielnię na dany lokal. Spółdzielnia nie może ustanawiać ani pobierać żadnych dodatkowych opłat niż te, które są konieczne dla pokrycia kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości. Zgodnie z zasadą ogólną, wynikającą z art. 1 ust. 1¹ u.s.m., spółdzielnia mieszkaniowa nie może też odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków. Osoby obowiązane do uiszczania opłat eksploatacyjnych mogą ponadto kwestionować ich wysokość na drodze sądowej. Z tych względów należy uznać, że ustawodawca nie naruszył wymogu proporcjonalności w rozłożeniu ciężarów finansowych związanych z korzystaniem z lokali. Trybunał w obecnym składzie podziela tym samym ocenę wyrażoną w wyroku o sygn. SK 12/12 na gruncie art. 16 ust. 1 u.w.l., że trudno jest uznać, że możliwość wykorzystania sankcji w postaci pozbawienia prawa odrębnej własności lokalu (odpowiednio – spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) w trybie przymusowej jego sprzedaży zmusza osobę uprawnioną do ponoszenia opłat stanowiących dla niej ciężar nie do udźwignięcia.

Dla oceny proporcjonalności ingerencji, jaka wynika z art. 17¹⁰ u.s.m., nie bez znaczenia jest także to, że samo wszczęcie postępowania sądowego na podstawie tego przepisu nie pozbawia uprawnionego ani możliwości korzystania z lokalu, ani możliwości zbycia swojego prawa. W razie dobrowolnej sprzedaży prawa do lokalu postępowanie z powództwa spółdzielni stanie się bezprzedmiotowe i powinno zostać umorzone. Cel tego postępowania, tzn. pozbawienie prawa do lokalu osoby, która narusza obowiązki majątkowe i niemajątkowe związane z korzystaniem z lokalu spółdzielczego, zostaje w ten sposób bowiem osiągnięty. W toku postępowania sądowego zainicjowanego powództwem spółdzielni o nakazanie sprzedaży, osoba pozwana może też powoływać się na art. 5 k.c., aby wykazać, że wystąpienie z tym powództwem stanowi nadużycie prawa podmiotowego. Choć zgodnie z treścią art. 17¹⁰ u.s.m. osobista sytuacja pozwanego nie stanowi formalnie przesłanki oceny zasadności powództwa o nakazanie sprzedaży, to – jak wynika z praktyki orzeczniczej sądów powszechnych – sądy uwzględniają to, czy pozwany podjął jakiegokolwiek działania w celu uzgodnienia ze spółdzielnią terminów i zakresu spłaty lub czy zaspokoił choćby w części zaległości w uiszczaniu opłat (zob. uwagi w cz. III, pkt 3.11 uzasadnienia). Jednocześnie to na spółdzielni ciąży obowiązek wykazania, że istnieją zaległości w uiszczaniu opłat, mają one charakter długotrwały i negatywnie wpływają na kondycję finansową spółdzielni w stopniu uzasadniającym pozbawienie prawa do lokalu osoby, która zalega z ich uiszczaniem (art. 6 k.c.). Zastosowanie sankcji wynikającej z art. 17¹⁰ u.s.m. nie ma zatem charakteru automatycznego. Sąd ma obowiązek uwzględnienia całości okoliczności faktycznych, i na tej podstawie dokonać właściwego wyważenia interesów obu stron. Tylko w ostateczności, jeśli okaże się to uzasadnione z uwagi na konieczność ochrony zdolności spółdzielni do realizacji jej zadań, sąd może nakazać przymusową sprzedaż lokalu. Orzeczenie sądu podlega kontroli instancyjnej.

Również w przypadku uwzględnienia powództwa o nakazanie sprzedaży interesy obu podmiotów są przez ustawodawcę wyważone w stopniu proporcjonalnym. Ze strony spółdzielni uchylone zostaje ryzyko konieczności dalszego finansowania korzystania z lokalu przez osobę, która nie partycypuje w kosztach eksploatacji i utrzymania nieruchomości. Wyrok wydany na podstawie art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. nie oznacza jednak, że narosłe wcześniej zaległości zostaną spółdzielni zwrócone. Musi ona dochodzić wierzytelności wynikających z zaległych opłat eksploatacyjnych na zasadach ogólnych. Jeśli zaś chodzi o osobę pozbawioną prawa do lokalu, to należy zauważyć, że środki uzyskane ze sprzedaży licytacyjnej są najpierw wpłacane na rachunek depozytowy sądu. Dalsze losy tych środków zależą od tego, czy wobec dłużnika istnieją aktualne tytuły egzekucyjne uzyskane w odrębnych postępowaniach. Jeżeli po zakończeniu egzekucji przeprowadzonej na zasadach ogólnych na rachunku depozytowym sądu pozostaje jeszcze suma uzyskana ze sprzedaży, komornik zwraca ją byłemu uprawnionemu z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Jest to reszta uzyskanej licytacyjnej ceny sprzedaży, a więc kwota pozostała jako różnica między uzyskaną wartością lokalu a stanem dochodzonego zadłużenia, po potrąceniu kosztów egzekucji. Przymusowa sprzedaż spółdzielczego

własnościowego prawa do lokalu nie oznacza zatem „konfiskaty” majątku uprawnionego. Jego interesy majątkowe chronione są przez ustawodawcę w stopniu, w jakim jest to możliwe z uwagi na konieczność uregulowania jego długów, np. w stosunku do spółdzielni mieszkaniowej. Co do interesów niemajątkowych, wraz z pozbawieniem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu osoba zlicytowana traci uprawnienie do korzystania z lokalu. Przysługuje jej jednak ochrona, jaka wynika z art. 14 u.o.p.l., który określa zasady orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego.

Z tych względów, zdaniem Trybunału, nie jest zasadny zarzut skarżącego, że rozwiązanie przyjęte w art. 17¹⁰ u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych.

6. Na zakończenie Trybunał raz jeszcze podkreśla, że problem konstytucyjny, który podlegał ocenie w niniejszym postępowaniu w związku z treścią art. 17¹⁰ u.s.m., był analogiczny do problemu rozważanego w wyroku o sygn. SK 12/12 na tle art. 16 ust. 1 u.w.l., który znajduje, zresztą, odpowiednie zastosowanie w przypadku, gdy spółdzielnia mieszkaniowa wystąpi z powództwem o nakazanie przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Rozwiązanie przewidziane w obu przepisach, polegające na przymusowej sprzedaży prawa majątkowego na podstawie orzeczenia sądowego w razie długotrwałego zalegania przez uprawnionego z wnoszeniem należnych opłat na rzecz wspólnoty mieszkaniowej (spółdzielni mieszkaniowej), jest w istocie taki sam.

Trybunał w obecnym składzie w pełni podtrzymał stanowisko Trybunału zajęte w wyroku o sygn. SK 12/12, że ze względu na przewidziany w art. 16 ust. 1 u.w.l. (i odpowiednio art. 17¹⁰ u.s.m.) sposób ingerencji w prawo majątkowe, intensywność ograniczenia, ogólną pożyteczność oraz sensowność regulacji, a przede wszystkim konieczność ochrony wartości gwarantowanych konstytucyjnie, możliwość dochodzenia licytacyjnej sprzedaży prawa majątkowego uprawniającego do korzystania z lokalu w przypadku długotrwałego naruszenia obowiązków finansowych nie stanowi ingerencji zbyt dolegliwej i nieproporcjonalnej w rozumieniu art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skoro w wyroku o sygn. SK 12/12 Trybunał nie dopatrył się nieproporcjonalności ingerencji w prawo odrębnej własności lokalu, to tym bardziej nie ma podstaw do uznania nieproporcjonalności ingerencji (przy zastrzeżeniu tożsamości przesłanek tej ingerencji) w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, które – jako „inne prawo majątkowe” (ograniczone prawo rzeczowe) – podlega słabszej ochronie konstytucyjnej niż prawo własności. Pogląd odmienny, jak słusznie zauważył Prokurator Generalny w swoim pisemnym stanowisku (s. 20), oznaczałby przyznanie ograniczonemu prawu rzeczowemu ochrony silniejszej niż prawu własności.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

145

WYROK

z dnia 13 października 2015 r.
Sygn. akt P 3/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 października 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, czy:

- 1) art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 51, art. 54 i art. 56 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wprost nie przewidują odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, są zgodne z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790) w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 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. Na podstawie postanowienia z 23 grudnia 2013 r. (sygn. akt II Co 4728/13) Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, Wydział II Cywilny, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1670.

1) art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: u.k.s.e.) w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji,

2) art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. w zakresie, w jakim wprost nie przewidują odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, są zgodne z art. 2 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco:

22 marca 2013 r. wierzyciel wniósł do komornika o wszczęcie egzekucji obowiązku polegającego m.in. na opróżnieniu, opuszczeniu i wydaniu zajmowanego przez dłużniczkę lokalu mieszkalnego. Komornik wszczął egzekucję i w zawiadomieniu z 7 maja 2013 r. wezwał dłużniczkę do dobrowolnego wykonania obowiązku w terminie do 27 maja 2013 r. pod rygorem przymusowego wprowadzenia wierzyciela w posiadanie lokalu. Dłużniczka w wyznaczonym terminie dobrowolnie opróżniła, opuściła i wydała lokal mieszkalny. W związku z tym komornik odwołał czynności egzekucyjne przewidziane na 28 maja 2013 r. i postanowieniem z 25 czerwca 2013 r. ustalił koszty postępowania egzekucyjnego na kwotę 4759, 52 zł, obciążając nimi dłużniczkę i wzywając je do zapłaty tych kosztów w terminie tygodnia.

Na powyższe postanowienie obie dłużniczki wniosły skargę na czynności komornika, w której zażądały uchylecia opłaty egzekucyjnej naliczonej przez komornika albo ewentualnie jej obniżenia do kwoty odpowiadającej 1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. W uzasadnieniu dłużniczki wywiodły, że komornik nie musiał prowadzić egzekucji w pełnym zakresie, a opłata egzekucyjna powinna odpowiadać działaniom i staraniom faktycznie podjętym przez komornika. Tymczasem obowiązek został wykonany dobrowolnie, a nie w wyniku czynności komornika, w związku z czym ustalona opłata jest rażąco zawyżona. Ponadto dłużniczki wniosły o zwolnienie od kosztów sądowych, powołując się na bardzo trudną sytuację osobistą i majątkową, przy czym ich wnioski w tym zakresie zostały w całości uwzględnione.

1.2. Jak przypomniał sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego, Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie stoi na stanowisku (aprobowanym również przez inne sądy), że przewidziana w art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. opłata stała należy się komornikowi także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu przez komornika do dobrowolnego dokonania tej czynności. Zdaniem sądu pytającego należy zatem przyjąć, że w świetle art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. komornikowi przysługuje prawo do pobrania przewidzianej w nim opłaty stałej niezależnie od tego, czy wierzyciel został przymusowo wprowadzony w posiadanie lokalu mieszkalnego, czy też dłużnik po wezwaniu komornika dobrowolnie wykonał ciężący na nim obowiązek. Tak rozumiany art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny bowiem wielokrotnie podkreślał, że w świetle standardu konstytucyjnego możliwość pobrania opłaty egzekucyjnej przez komornika oraz jej wysokość musi być ściśle powiązana z zasadą egzekucji efektywnej, tj. prowadzonej w ten sposób, że doprowadza do zaspokojenia roszczenia wierzyciela w całości lub w części w kosztach niezbędnych do uzyskania takiego celu, a także z uwzględnieniem nakładu pracy komornika. W przypadku dobrowolnego opuszczenia lokalu mieszkalnego przez dłużnika komornik unika m.in. konieczności przymusowego otwarcia lokalu, usuwania oporu dłużnika oraz jego domowników i wymaganej w związku z tym asysty policji, opisu i usuwania ruchomości znajdujących się w lokalu oraz przeniesienia dłużnika do wskazanego lokalu, pomieszczenia tymczasowego albo noclegowni lub innej tego typu placówki. Tym samym nakład pracy komornika jest niewspółmiernie różny w stosunku do sytuacji, kiedy komornik przymusowo wprowadza wierzyciela do lokalu. W związku z tym również wysokość opłat stałych w tych dwóch sytuacjach powinna zostać zróżnicowana, w szczególności dlatego, że opłata egzekucyjna do pewnego stopnia ma stanowić ekwiwalent za czynności faktycznie podejmowane przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego.

Innymi słowy, kwestionowany przepis – w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika – przewiduje prawo do pobrania opłaty egzekucyjnej, której rozmiar nie jest uzasadniony nakładem pracy komornika. Wobec tego stanowi on nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję w integralność majątkową dłużnika, która pozostaje pod ochroną art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponieważ w sposób bezpośredni dotyczy dłużników zobowiązanych do opróżnienia lokali mieszkalnych, a więc osób znajdujących się w bardzo trudnym położeniu życiowym, może nasuwać zastrzeżenia także co do zgodności z art. 2 Konstytucji urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

1.3. Sąd pytający sygnalizuje również odmienny kierunek wykładni, zgodnie z którym w pierwszym etapie egzekucji komornik powinien pobrać opłatę określoną w art. 56 u.k.s.e. (10% przeciętnego wynagrodzenia

miesięcznego za każdą rozpoczętą godzinę czynności egzekucyjnych). Następnie dopiero w drugim etapie, po ustaleniu, że dłużnik dobrowolnie nie wykonał obowiązku, należałoby pobierać opłatę wskazaną w art. 51 lub art. 54 u.k.s.e. Jednocześnie sąd pytający zastrzegł, że tego rodzaju interpretacja w nikłym zakresie opiera się na treści przytoczonych przepisów, w związku z czym jest kontrowersyjna i naraża się na zarzut arbitralności. Prawodawca powinien bowiem unikać sytuacji, w których stanowione przepisy są niejasne lub nieprecyzyjne, w następstwie czego wzbudzają poważne wątpliwości interpretacyjne. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności prawa. W tym stanie rzeczy należy, zdaniem sądu pytającego, postawić pytanie, czy art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. są zgodne z art. 2 Konstytucji, skoro że nie przewidują w sposób w pełni transparentny odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał ciężący na nim obowiązek w wyznaczonym terminie.

1.4. Sąd pytający dodatkowo wyjaśnił, że orzeczenie Trybunału będzie miało bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed Sądem Rejonowym sprawy. Uznanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu spowoduje oddalenie skargi dłużniczek na czynności komornika, zaś orzeczenie przeciwne spowoduje, że dłużniczki zostaną zwolnione z obowiązku poniesienia opłaty stałej w pełnej wysokości ustalonej przez komornika. Jednocześnie sąd pytający nadmienił, że w niniejszej sprawie nie ma podstaw do uwzględnienia zawartego w skardze dłużniczek wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej (z uwagi na niski nakład pracy komornika), ponieważ możliwość miarkowania opłat dotyczy wyłącznie opłat stosunkowych za egzekucję świadczeń pieniężnych, które zostały określone w art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e. (art. 49 ust. 7 u.k.s.e.).

2. W piśmie z 20 stycznia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia wysokości opłaty stałej w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie podlega umorzeniu za względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. W uzasadnieniu Prokurator Generalny wskazał, że – w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz poglądów przedstawicieli doktryny – opłata egzekucyjna stała, uiszczana przez wierzyciela podczas składania wniosku o wszczęcie egzekucji opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób, należy się komornikowi także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu go przez komornika do dobrowolnego dokonania tej czynności, w wyniku czego na wniosek wierzyciela postępowanie egzekucyjne zostało umorzone. Taka wykładnia kwestionowanych przepisów jest akceptowana również przez sąd pytający.

Niemniej jednak Prokurator Generalny zauważył, że w pytaniu prawnym sformułowano również zarzut niezgodności art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewidują odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik, po wezwaniu przez komornika, dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Opiera się on na wyróżnieniu poszczególnych stadiów egzekucji i na tym, że opłatę stałą, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 u.k.s.e., pobiera się jedynie za wprowadzenie wierzyciela w posiadanie nieruchomości wraz z usunięciem z nich ruchomości niebędących przedmiotem egzekucji. Opłata ta nie przysługuje zatem od samego wprowadzenia wierzyciela w posiadanie nieruchomości, a więc jeśli wprowadzając wierzyciela w posiadanie nieruchomości, komornik nie dokonuje dodatkowych czynności zmierzających do usunięcia z nich ruchomości niebędących przedmiotem egzekucji. W świetle tej interpretacji, w egzekucji wydania nieruchomości obowiązują dwie stałe opłaty egzekucyjne – pierwsza w wysokości określonej w art. 56 u.k.s.e. pobierana od wniosku o wszczęcie takiej egzekucji oraz druga w wysokości wynikającej z art. 51 u.k.s.e. pobierana za wprowadzenie wierzyciela w posiadanie nieruchomości wraz z usunięciem z niej ruchomości niebędących przedmiotem egzekucji. Jeżeli zaś wprowadzenie wierzyciela w posiadanie nieruchomości nie jest połączone z usunięciem z niej wymienionych ruchomości, komornik pobiera drugą opłatę w wysokości przewidzianej w art. 54 u.k.s.e. Powyższe rozumowanie można zastosować w odniesieniu do określenia opłaty egzekucyjnej za opróżnienie lokalu z rzeczy lub osób – również w tym przypadku konieczne jest rozróżnienie dwóch etapów egzekucji. Tym samym opłata wskazana w art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. należy się komornikowi tylko za opróżnienie lokalu lub pomieszczenia z rzeczy bądź osób, zaś za inne czynności zmierzające do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie lokalu lub pomieszczenia, niezwiązane z ich opróżnieniem z rzeczy lub osób, komornik pobiera opłatę określoną w art. 54 u.k.s.e. Niezależnie od opłat wynikających z art. 51 i art. 54 u.k.s.e., komornik pobiera opłatę od wniosku o wszczęcie egzekucji opróżnienia lokalu lub pomieszczenia, gdyż egzekucja może ograniczyć się do pierwszego stadium, które polega na wezwaniu dłużnika do dobrowolnego

wykonania obowiązku i jego wykonaniu przez dłużnika w wyznaczonym terminie. W takim przypadku nie dochodzi do drugiego etapu egzekucji polegającego na dokonaniu przez komornika czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie (zob. A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 222-223).

W związku z powyższym Prokurator Generalny zauważył, że zaprezentowana wykładnia kwestionowanych przepisów nie znajduje odzwierciedlenia w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a także jest krytykowana przez większość przedstawicieli doktryny. Sąd pytający również wyraził sceptyczną ocenę co do możliwości zastosowania zaskarżonych przepisów w takim rozumieniu w rozpoznawanej przez niego sprawie. To zaś skutkuje niespełnieniem przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym w części dotyczącej art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. zakresie określonym w pkt 2 *petitum* tego pytania. Dodatkowym argumentem na rzecz tej konstatacji jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – to, że w rozpoznawanej przez sąd pytający sprawie nie da się jednocześnie zastosować i przyjąć za podstawę rozstrzygnięcia zarówno art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e., jak i art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. w określonym w pytaniu prawnym rozumieniu, ponieważ są one względem siebie alternatywą. W konsekwencji przyjmując, że faktyczną, prawidłową i poprawną jurystycznie podstawą określenia opłaty egzekucyjnej jest w rozpoznawanej przez sąd pytający sprawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e., kontrola konstytucyjności – w odniesieniu do przedmiotu kontroli ujętego w pkt 2 *petitum* pytania prawnego – przybrałaby charakter kontroli abstrakcyjnej. Ponadto Prokurator Generalny uznał, że przedstawiona w uzasadnieniu pytania prawnego argumentacja może sugerować to, iż sąd pytający zmierza w istocie do tego, aby Trybunał poprzedził ocenę zgodności zaskarżonych przepisów ustaleniem wykładni u.k.s.e. Tymczasem ocena prawidłowości wykładni zakwestionowanych przepisów nie podlega kognicji Trybunału. Pytanie prawne nie służy bowiem rozstrzygnięciu sporów interpretacyjnych czy ustalaniu wiążącej wykładni zaskarżonych unormowań.

Z powyższych względów Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. w zakresie, w jakim wprost nie przewidują odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie.

2.2. W części związanej z merytorycznym stanowiskiem, Prokurator Generalny przypomniał, że problematyka opłat egzekucyjnych i kosztów postępowania egzekucyjnego była przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału. W zdecydowanej większości spraw przedmiotem kontroli konstytucyjności były przepisy u.k.s.e. dotyczące opłaty stosunkowej, z istoty pozostającej w zależności z wartością egzekwowanego świadczenia. Problem konstytucyjny polegał zaś z reguły na niedostatecznym powiązaniu wysokości opłaty stosunkowej z efektywnością egzekucji oraz zakresem wykonanych przez komorników czynności egzekucyjnych. Zagadnienie powiązania tych dwóch elementów stanowi również istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, z tą tylko różnicą, że dotyczy opłaty stałej. Niemniej jednak poczynione dotychczas przez Trybunał ustalenia w odniesieniu do opłaty egzekucyjnej, *ratio legis* przyjętych w u.k.s.e. rozwiązań dotyczących statusu komornika oraz zasadniczej koncepcji u.k.s.e., która zasadniczo wymaga uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia, należy uznać za w znacznym stopniu aktualne również w odniesieniu do opłaty stałej.

Ponadto Prokurator Generalny, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, wykazał adekwatność wzorca zawartego w art. 64 ust. 2 Konstytucji do kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego, do których należą również przepisy zakwestionowane w niniejszej sprawie.

Następnie Prokurator Generalny stwierdził, że w świetle unormowań Konstytucji dopuszczalna jest sytuacja, gdy wysokość opłaty egzekucyjnej nie jest w pełni adekwatna do nakładu pracy komornika i stopnia skuteczności jego działań w ramach konkretnej egzekucji. W przypadku opłaty stałej brak pełnej adekwatności jest niejako wpisany w istotę tego typu opłaty. Niemniej jednak nie można zaakceptować sytuacji, w której wysokość opłaty egzekucyjnej w przypadku gdy dłużnik, po wezwaniu komornika, dobrowolnie wykonał obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób, pozostaje w rażącej dysproporcji do nakładu pracy komornika. Przy czym, zdaniem Prokuratora Generalnego, są dwie metody usunięcia tego rodzaju niewspółmierności. Po pierwsze, możliwe jest określenie dodatkowej, odrębnej stawki opłaty stałej w przypadku, który wskazano w pkt 1 *petitum* pytania prawnego. Do tego zmierza w istocie wykładnia art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. leżąca u podstaw określenia przedmiotu zaskarżenia w pkt 2 *petitum*. Po drugie, dopuszczalne jest zastosowanie mechanizmu miarkowania opłat egzekucyjnych, jeśli pozostają w rażącej dysproporcji do nakładu pracy komornika. Tę opcję – mimo mylącego w tej mierze sformułowania *petitum* pytania prawnego – preferuje sąd pytający, wyraźnie nawiązując do art. 49 ust. 10 u.k.s.e., w którym przewidziano możliwość – tylko w odniesieniu do opłaty stosunkowej – obniżenia przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej, z uwzględnieniem w szczególności nakładu pracy komornika lub sytuacji majątkowej wnioskodawcy oraz wysokości jego dochodów.

W ocenie Prokuratora Generalnego, niezależnie od tego, które z powyższych rozwiązań jest optymalne, to o niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. decyduje brak jakiegokolwiek mechanizmu prawnego pozwalającego na obniżenie wysokości opłaty stałej w zależności od nakładu pracy komornika. W taki też sposób należy rozumieć istotę zakresowego ujęcia przedmiotu zaskarżenia w pytaniu prawnym.

Odnosząc wymogi art. 31 ust. 3 Konstytucji do zakwestionowanego unormowania Prokurator Generalny stwierdził, że o ile kryterium formy ustawowej wprowadzanego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności zostało spełnione, o tyle wynik testu proporcjonalności zaskarżonej regulacji jest negatywny. Nie uzasadnia jej konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, w szczególności zagwarantowania pokrycia kosztów działalności egzekucyjnej komornika, skoro – jak wynika z art. 39 u.k.s.e. – komornikowi należy się zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji, co jest gwarancją nieponiesienia strat przez komornika, niezależnie od skuteczności egzekucji. Cel zaskarżonej regulacji, którym jest motywowanie dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób, nie uzasadnia obciążenia go obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości niezwiązanej z efektywnością egzekucji i nakładem pracy komornika. W odniesieniu do wykonania tego obowiązku już po wezwaniu komornika zaskarżona regulacja kreuje natomiast reżim prawny, który nie tylko nie motywuje dłużnika do dobrowolnego opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób, ale wręcz zniechęca do wykonania tego obowiązku.

3. Sejm w piśmie z 23 lutego 2015 r. zajął stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy lub osób w sytuacji, w której dłużnik, po wezwaniu przez komornika, dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w zakresie art. 51 ust. 2 u.k.s.e. oraz pozostawienie pytania prawnego bez rozpoznania w pozostałym zakresie.

3.1. W uzasadnieniu Sejm zwrócił uwagę na alternatywny charakter wniosku o zbadanie konstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e., co wyraźnie wynika z uzasadnienia pytania prawnego. Tym samym o dopuszczalności i zakresie kontroli będzie przesądzać to, czy i które z kwestionowanych przepisów rzeczywiście normują wysokość opłat egzekucyjnych w egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób w sytuacji, gdy dłużnik wykonuje powyższy obowiązek dobrowolnie, na wezwanie komornika i we wskazanym przez niego terminie.

Zdaniem Sejmu, zasadniczym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e., jako że wykładnia normy prawnej z nich wynikającej jest dominująca w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym (względnie jednolita i stała). W szczególności w świetle uchwały Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2001 r., sygn. akt III CZP 74/01 (OSNC nr 10/2002, poz. 117), przepisy te normują wysokość opłaty egzekucyjnej należnej w razie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób w sposób jednolity niezależnie od tego, na jakim etapie postępowania nastąpiło wykonanie obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego oraz czy było dobrowolne czy też przymusowe – wymagało czynnego udziału komornika oraz przywołanych przez niego osób lub organów. Jak wskazał Sąd Najwyższy, opłata stała uiszczona przez wierzyciela przy składaniu wniosku o wszczęcie egzekucji opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób należy się komornikowi także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu go przez komornika do dobrowolnego dokonania tej czynności, w wyniku czego na wniosek wierzyciela postępowanie egzekucyjne zostało umorzone. W takiej sytuacji wierzycielowi przysługuje zwrot poniesionych kosztów egzekucyjnych obejmujących uiszczoną opłatę stałą. Jego dokonanie obciąża dłużnika, niezależnie od tego, że dobrowolnie wykonał egzekwowany obowiązek.

W związku z powyższym Sejm stwierdził, że skoro kontrola w niniejszej sprawie dotyczy normy wywodzonej z art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w kształcie nadanym jej w orzecznictwie sądowym, to wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w kwestii konstytucyjności art. 51 w związku z art. 54 i art. 56 u.k.s.e. należy uznać za niedopuszczalne. Jednocześnie w ocenie Sejmu, z punktu widzenia problemu konstytucyjnego wskazany jako przedmiot kontroli art. 51 ust. 2 u.k.s.e. nie wnosi żadnych nowych elementów, nie ma samodzielnego znaczenia, a sąd pytający nie formułuje w stosunku do niego żadnych (odrębnych ani łącznie traktowanych) zastrzeżeń. Jedynym uzasadnieniem jego przywołania wydaje się to, że został on przytoczony jako podstawa rozstrzygnięcia w postanowieniu komornika o ustaleniu wysokości opłaty egzekucyjnej. W konsekwencji merytoryczne rozstrzygnięcie w zakresie art. 51 ust. 2 u.k.s.e. jest zbędne.

Dodatkowo, w ocenie Sejmu, jest kwestią konwencji to, czy jako przedmiot kontroli potraktujemy art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty egzekucyjnej w przypadku dobrowolnego wykonania przez dłużnika wezwania komornika do opróżnienia lokalu, czy też w zakresie, w jakim normuje

stawkę opłaty egzekucyjnej w razie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy i osób w sposób jednolity, niezależnie od etapu egzekucji, na którym dochodzi do spełnienia egzekwowanego świadczenia niepieniężnego.

3.2. Sejm przypomniał, że problematyka opłat egzekucyjnych, w tym pobieranych przez komornika w razie umorzenia egzekucji, była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału. Z punktu widzenia niniejszej sprawy podstawowe znaczenie mają poglądy wyrażone w wyrokach z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53) i 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67). Jakkolwiek dotyczyły opłat egzekucyjnych z tytułu egzekucji świadczeń pieniężnych, to zawarte w nich ustalenia mogą być miarodajne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W świetle powołanych orzeczeń Trybunału, Sejm uznał zarzuty sądu pytającego w odniesieniu do art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. za uzasadnione. Niezależnie od tego, że w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych nie sposób mówić o ścisłym uzależnieniu wysokości opłaty egzekucyjnej od stopnia skuteczności komornika i efektywności egzekucji, wymagają uwzględnienia pozostałe wypracowane w orzecznictwie konstytucyjnym kryteria określenia przez prawodawcę wysokości tej opłaty: uzależnienie jej od nakładu pracy organu egzekucyjnego oraz tworzenie systemu zachęt do dobrowolnego spełnienia świadczenia przez dłużnika. Aktualne są w szczególności ustalenia zawarte w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 6/04, że opłata egzekucyjna nakładana na dłużnika, gdy już dobrowolnie uregulował swoje zobowiązania (w związku z czym wierzyciel wniósł o umorzenie postępowania), staje się *sui generis* sankcją za zachowanie pożądane i zgodne z wymogami prawa oraz interesem wierzyciela.

W ocenie Sejmu zatem, na tle zakwestionowanego przepisu, dochodzi do naruszenia zasady równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Podmioty znajdujące się w odmiennej sytuacji – dłużnik, który dobrowolnie opuszcza pomieszczenie we wskazanym przez komornika terminie i wydaje je wierzycielowi, oraz dłużnik, którego opór wobec treści tytułu wykonawczego musi przełamać komornik, stosując przewidziane w tym celu środki prawne – z punktu widzenia ponoszonych przez nie kosztów egzekucji są bowiem traktowane identycznie. Tymczasem z zasady równości wynika również różne traktowanie przez prawo podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji.

Argumentem na rzecz niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. we wskazanym zakresie jest to, że brak zróżnicowania wysokości opłaty egzekucyjnej z tytułu egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób nie koreluje z zakładaną przez przepisy proceduralne „etapowością” postępowania egzekucyjnego, która determinuje równocześnie – zarówno w ujęciu normatywnym, jak i praktycznym – istotnie różny nakład pracy komornika. Innymi słowy, przyczyną uznania niekonstytucyjności zakwestionowanego unormowania jest niespójność mechanizmu ustalania wysokości stałej opłaty egzekucyjnej, która prowadzi do rezultatów sprzecznych z podstawowymi założeniami u.k.s.e. oraz konstrukcją postępowania wyznaczoną na tle art. 1046 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), i jednocześnie godzi w prawa majątkowe dłużnika, zniechęcając go w gruncie rzeczy do dobrowolnego wykonania obowiązku.

Sejm zauważył również, że problematyka wysokości opłat egzekucyjnych w egzekucji świadczeń niepieniężnych ma znaczenie o tyle istotne, że do uiszczenia zaliczki na ich poczet zobowiązany jest – w związku ze wszczęciem egzekucji – wierzyciel egzekwujący. Komornik, po prawomocnym ustaleniu wysokości opłaty egzekucyjnej w związku z zakończeniem postępowania, ściąga ją w istocie na rzecz wierzyciela. Katalog instrumentów prawnych, jakimi dysponuje ustawodawca, dążąc do uwzględnienia na płaszczyźnie fiskalnej szczególnej sytuacji rodzinnej lub majątkowej, bądź też zachowania dłużnika w toku egzekucji, jest ograniczony. Zasadniczo nie można brać pod uwagę miarkowania wysokości opłaty, do której uiszczenia zobowiązany jest dłużnik, ani zwrotu jej części w przypadku dobrowolnego wykonania wezwania do opróżnienia lokalu. Wobec braku rozwiązań uzupełniających zapewniających właściwą repartycję kosztów postępowania, musiałoby się to bowiem wiązać ze stratą po stronie wierzyciela.

II

Na rozprawie 13 października 2015 r. przedstawiciel sądu pytającego ustnie zmodyfikował treść pytania prawnego; cofnął je w zakresie pkt 2 *petitum*. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

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”. 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: u.TK z 1997 r.), stosowanym w niniejszej sprawie w związku z art. 134 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). Ponadto art. 32 ust. 3 u.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 Konstytucyjny kilkakrotnie rozważał warunki, jakie musi spełniać pytanie prawne. Między innymi w postanowieniu z 29 marca 2000 r. (sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68) wskazał, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego została (...) uwarunkowana trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną”. Dwie pierwsze – podmiotowa i przedmiotowa nie budzą w niniejszej sprawie wątpliwości, ponieważ uprawniony do rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw pytania jest Sąd Rejonowy w Poznaniu, a zaskarżony został akt o charakterze normatywnym. Natomiast trzeba było rozważyć, czy spełniona została także przesłanka funkcjonalna, jako że od przesądzenia tej kwestii zależała dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie.

1.2. Trybunał w swoim orzecznictwie zajmował stanowisko dotyczące rozumienia przesłanki funkcjonalnej wniesienia pytania prawnego. W wyroku z 28 lutego 2006 r., sygn. P 13/05 (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 20), Trybunał zaznaczył, że warunkiem dopuszczalności wniesienia pytania prawnego jest związek między odpowiedzią na to pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie. Taki związek zachodzi wówczas, gdy wyrok Trybunału wpływa na treść rozstrzygnięcia sądu stawiającego pytanie w danej sprawie. Ponadto w postanowieniu z 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76), Trybunał wskazał, że przedmiotem pytania prawnego winno być tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie za pomocą wyroku Trybunału uznającego kwestionowany przepis za zgodny z unormowaniem wyższego rzędu bądź też stwierdzającego jego niezgodność, skutkującą uchynieniem wadliwego przepisu. Orzeczenie Trybunału, oprócz skutków oddziałujących w płaszczyźnie generalnej (*erga omnes*), umożliwić ma więc jednocześnie rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy, w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne. Innymi słowy, jak wywiódł Trybunał w postanowieniu z 14 grudnia 2004 r., sygn. P 32/02 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 123), instytucja 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. Potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne, gdyż samo rozstrzygnięcie konkretnej sprawy uzależnione jest właśnie od treści odpowiedzi.

1.3. Uwzględniając powyższe rozumienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, należy zauważyć, że sąd pytający jako przedmiot zaskarżenia oznaczył przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790; dalej: u.k.s.e.) w zakresie, w jakim nie przewidują określonej regulacji prawnej. Takie ukształtowanie zarzutu może budzić wątpliwości w kontekście tego, czy jego rozstrzygnięcie mieści się w granicach kognicji Trybunału (por. postanowienie TK z 13 maja 2015 r., sygn. P 54/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 68), a zatem czy dopuszczalne jest pytanie prawne dotyczące nieuwzględnienia przez prawodawcę określonych regulacji, jeżeli w razie stwierdzenia z tego powodu niekonstytucyjności przepisu, treść regulacji stosowanych przez organy władzy publicznej nie zostanie uzupełniona o brakujące unormowania i pozostanie niezmieniona (zob. wyrok TK z 29 maja 2007 r., sygn. P 20/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 52). W wyniku orzeczenia Trybunału sąd pytający nie uzyska bowiem podstawy prawnej do wydania wyroku określającego pomniejszoną – w stosunku do jej ustawowej wysokości – opłatę stałą za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Brak regulacji nie może być zastąpiony jedynie przez przyjęty w tej sprawie zakresowy wyrok, gdyż niezbędna jest interwencja legislacyjna, mająca na celu dostosowanie treści zakwestionowanych przepisów do wymogów konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76). To z kolei budzi wątpliwość, czy spełniona jest przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, skoro po orzeczeniu Trybunału sąd pytający i tak nie będzie mógł wydać wyroku merytorycznego zgodnego z porządkiem konstytucyjnym.

W tym kontekście Trybunał zaznaczył, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów będzie rzutowało na ocenę zgodności z prawem postanowienia komornika wydanego na ich podstawie, a ustalającego koszty postępowania egzekucyjnego. Od oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów zależy bowiem ocena zgodności z prawem postanowienia, o którego treści przesądził kwestionowany brak regulacji (niekonstytucyjność podstawy postanowienia komornika, która przesądza o jego treści, pociąga za sobą wadliwość samego postanowienia). Z tych względów nie ma przeszkód, aby Trybunał

rozpoznawał merytorycznie zarzut przedstawiony przez sąd (por. sygn. P 20/06 oraz M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 196-197). Ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów może doprowadzić co najmniej do uchylecia zaskarżonego do Sądu Rejonowego w Poznaniu postanowienia komornika ustalającego koszty postępowania egzekucyjnego.

2. Sąd pytający sformułował zarzuty niekonstytucyjności na zasadzie alternatywy rozłącznej zakładającej odmienną (wykluczającą się) wykładnię kwestionowanych przepisów uzasadniając ujęcie *petitum* pytania prawnego w dwóch punktach, odpowiadających tym dwóm drogom interpretacji przepisów. W odniesieniu do pkt 2 *petitum* i jego uzasadnienia, Trybunał zauważył, że sam sąd pytający wskazał, iż przyjęta wykładnia w nikłym zakresie opiera się na treści przytoczonych przepisów, w związku z czym jest kontrowersyjna i naraża się na zarzut arbitralności. Dlatego też, uwzględniając treść uchwały SN z 14 grudnia 2001 r., sygn. akt III CZP 74/01 (OSNC nr 10/2002, poz. 117; tak też postanowienie Sądu Okręgowego w Toruniu z 24 września 2010 r., sygn. akt VIII CZ 404/10, Lex nr 653717; postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z 22 listopada 2013 r., sygn. akt II Cz 1381/13, „Portal orzeczeń Sądu Okręgowego w Szczecinie”) oraz poglądy wyrażane w piśmiennictwie (zob. Z. Knypl, Z. Merchel, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Sopot 2008, s. 206; J. Świeczkowski, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz LEX*, red. J. Świeczkowski, Warszawa 2012, s. 276), Trybunał umorzył postępowanie w zakresie wskazanym w pkt 2 *petitum* pytania prawnego, powołując się na oczywistą bezzasadność zarzutu wynikającą z jego oparcia na nieprawidłowej wykładni kwestionowanych przepisów (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2013 r., sygn. K 12/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 38).

3. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie został określony art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. Ustanawia on stawkę opłaty stałej należnej komornikowi z tytułu opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób (przy tym odrębną opłatę pobiera się od każdej izby; niemniej jednak przy opróżnianiu lokali mieszkalnych nie pobiera się odrębnej opłaty od pomieszczeń stanowiących: przedpokoje, alkowy, korytarze, werandy, łazienki, spiżarnie, loggie i podobnych). Wskazany przepis jest kwestionowany w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. U podstaw sformułowanego w pytaniu prawnym zarzutu niekonstytucyjności leży interpretacja powyższego przepisu, zaaprobowana również przez Trybunał, zgodnie z którą „[p]rzewidziana w art. 51 ust. 1 pkt 3 (...) [u.k.s.e.] opłata stała uiszczona przez wierzyciela przy składaniu wniosku o wszczęcie egzekucji opróżniania lokalu z rzeczy lub osób, należy się komornikowi także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu go przez komornika do dobrowolnego dokonania tej czynności, w wyniku czego na wniosek wierzyciela postępowanie egzekucyjne zostało umorzone. W takiej sytuacji wierzycielowi przysługuje na zasadach określonych w art. 770 k.p.c., przy odpowiednim stosowaniu art. 98 i nast. k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., zwrot poniesionych kosztów egzekucyjnych obejmujących uiszczoną opłatę stałą” (uchwała SN, sygn. akt III CZP 74/01). Przyjęcie takiej wykładni uzasadnia następująca argumentacja.

Artykuł 43 u.k.s.e. stanowi, że za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie komornik pobiera opłaty egzekucyjne. W odniesieniu zaś do egzekucji świadczeń niepieniężnych art. 49a ust. 1 u.k.s.e. uzależnia jej wszczęcie od uiszczenia przez wierzyciela (bez wezwania) opłaty stałej. Jeśli nie zostanie ona uiszczona, komornik wzywa wierzyciela do usunięcia tego braku w terminie 7 dni od otrzymania wezwania; bezskuteczny upływ tego terminu powoduje zwrot wniosku lub odmowę dokonania czynności (art. 49a ust. 2 u.k.s.e.). Tym samym również przy wszczęciu egzekucji opróżnienia lokalu wierzyciel obowiązany jest uiścić opłatę stałą przewidzianą w art. 51 ust. 1 u.k.s.e., która należy się za prowadzenie egzekucji, a nie za jej poszczególne stadia lub czynności. Wprawdzie w świetle uregulowań art. 1046 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) można wyróżnić dwa etapy egzekucji w związku z opróżnieniem lokalu, to jednak nie ma podstaw do przyjęcia, że przewidziana w art. 51 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 u.k.s.e. opłata egzekucyjna należy się komornikowi tylko za czynności wykonane w drugim etapie (tj. za dokonanie czynności potrzebnych do przymusowego wydobycia lokalu od dłużnika i opróżnienia go z rzeczy), a nie należy się za czynności pierwszego etapu, polegające na wezwaniu dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu (zob. sygn. akt III CZP 74/01). Etap ten stanowi pierwsze stadium egzekucji warunkujące jej dalsze stadium, może do niego dojść dopiero po wszczęciu egzekucji, co – jak Trybunał wskazał wyżej – uzależnione jest od uiszczenia opłaty stałej przewidzianej w zakwestionowanym przepisie. Także zatem ten etap należy do postępowania egzekucyjnego, od którego pobierana jest opłata stała przewidziana w art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w związku z art. 43 i art. 49a ust. 1 u.k.s.e.

Według oceny Sądu Najwyższego (sygn. akt III CZP 74/01), akceptowanej również przez Trybunał, nie ma podstaw do tego, aby wierzyciel żądał od komornika (a komornik dokonywał) zwrotu na jego rzecz uiszczonych wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji opłaty stałej lub jej części. Możliwość taka istniałaby jedynie

wówczas, gdyby ustawa wyraźnie ją przewidywała, jak to czyni na przykład art. 79 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.), który jednak z powodu braku odpowiedniego odesłania, nie może być stosowany do omawianej sytuacji, nawet w drodze analogii. Innymi słowy, w przepisach u.k.s.e. nie unormowano kwestii uprawnień komornika do zwrotu lub obniżenia opłaty stałej pobranej od wierzyciela. Skoro wierzyciel jest obowiązany uiścić opłatę przy wszczęciu egzekucji, to należy ją zaliczyć do kosztów egzekucyjnych, które jako element składowy kosztów postępowania egzekucyjnego podlegają rozliczeniu pomiędzy stronami z chwilą zakończenia tego postępowania, z zastosowaniem zasad wynikających z art. 770 k.p.c. Zgodnie zaś z tym przepisem, dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi koszty niezbędne do celowego prowadzenia egzekucji, a w tym opłaty, które wierzyciel miał obowiązek uiścić w celu wszczęcia egzekucji. Wobec tego, że dłużnik opróżnił lokal dopiero po wystosowaniu do niego wezwania przez komornika, obowiązany jest pokryć poniesione przez wierzyciela koszty egzekucyjne, obejmujące uiszczoną przezeń opłatę stałą przewidzianą w art. 51 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 u.k.s.e.

4. Jako wzorce kontroli zakwestionowanego unormowania sąd pytający wskazał art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji, ponieważ – jego zdaniem – stanowi ono „nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję w integralność majątkową dłużnika” oraz może nasuwać zastrzeżenia w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej.

Konstytucja w art. 64 ust. 2 ustanowiła zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Tym samym regulacja konstytucyjna nie pozostawia wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych – jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (zob. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

Prawo podmiotowe wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem zasady proporcjonalności. Innymi słowy, Konstytucja dopuszcza ustanawianie ograniczeń tego prawa, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych, przy czym ustanowione ograniczenia muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą zatem 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 ponadto naruszać istoty wolności i praw. Przy tym ocena spełnienia przesłanki „konieczności” wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału, wymaga to udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*) (zob. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45).

Jako odrębny wzorzec kontroli sąd pytający wskazał zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Jest ona pojmowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zatem sprawiedliwość społeczna jest wiązana z zasadą równości. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU

nr 5-6/1997, poz. 72). Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Ze względu na związek z konstytucyjną zasadą równości można wskazać na analogiczne relacje z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc zasada sprawiedliwości społecznej stanowi wzmocnienie równej ochrony praw majątkowych (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42).

W kontekście powyższych wzorców kontroli Trybunał zaznacza, że uzasadnienie pytania prawnego w niniejszej sprawie zakłada postrzeganie tych wzorców w sposób „negatywny” w tym sensie, iż naruszający je (w ocenie sądu pytającego) ustawodawca identycznie traktuje pod względem sytuacji majątkowej zarówno tego dłużnika, który dobrowolnie wykonał obowiązek opróżnienia lokalu, jak i tego, w odniesieniu do którego zachodzi potrzeba podjęcia przez komornika szeregu czynności związanych z przymusowym wprowadzeniem wierzyciela do lokalu. Równość (i sprawiedliwość) w rozumieniu konstytucyjnym zakłada bowiem również różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej (zob. wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). Jednocześnie w odniesieniu do dłużnika dobrowolnie realizującego swój obowiązek wspomniane równe potraktowanie w sferze majątkowej ma – zdaniem sądu pytającego – cechy nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo majątkowe.

5. Dokonując oceny konstytucyjności zakwestionowanego unormowania, Trybunał wziął pod uwagę szczególnie status komornika.

Komornik sądowy jest monokratycznym, państwowym organem egzekucyjnym, który na zasadzie wyłączności wykonuje czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych. Został ustawowo wyposażony w kompetencje władcze, z możliwością wykorzystania pozostających w monopolu państwa środków przymusu (zob. sygn. SK 4/10). Jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 u.k.s.e.); symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 u.k.s.e.). Komornik został organizacyjnie i funkcjonalnie powiązany z organami sądowymi – działa przy sądzie rejonowym oraz podlega nadzorowi prezesa tego sądu (art. 3 u.k.s.e.). Ponadto jest funkcjonariuszem publicznym, któremu ustawa powierza realizację określonych zadań państwa, m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Forma i sposób realizacji tych zadań uregulowane są w normach o charakterze publicznoprawnym. Wobec tego komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania egzekucyjnego w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Tym samym nie wchodzi z uczestnikami tego postępowania w stosunki zobowiązaniowe (cywilnoprawne), a stosunek zachodzący w postępowaniu egzekucyjnym pomiędzy wierzycielem, na którego wniosek wszczęto to postępowanie, a komornikiem, który je prowadzi jako organ egzekucyjny, jest stosunkiem o charakterze publicznoprawnym (zob. uchwała SN z 22 października 2002 r., sygn. akt III CZP 65/02, OSNC nr 7-8/2003, poz. 100).

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny przypominał, że na mocy ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452) ustawodawca odszedł od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego. Wobec tego w obecnym stanie prawnym komornikowi nie przysługuje prawo do z góry określonego, stałego wynagrodzenia za wykonaną pracę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 grudnia 2011 r. o sygn. SK 44/09 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117), pozycja komorników – mimo ścisłych powiązań z sądem – zbliża się do wolnego zawodu. Czynności egzekucyjne komornik wykonuje na własny rachunek (art. 3a u.k.s.e.) w ramach samofinansującego się modelu egzekucji sądowej. Podlega przepisom o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczącym osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 28 u.k.s.e.). Choć komornik ponosi ryzyko finansowe swojej działalności, nie ma statusu przedsiębiorcy. Poddany jest uregulowaniom ograniczającym swobodę działalności i wykluczającym kierowanie się zasadą maksymalizacji zysku. Nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, do przeprowadzenia których jest właściwy miejscowo i rzeczowo zgodnie z ustawą (art. 8 ust. 4 u.k.s.e.). Nie przysługuje mu więc prawo profilowania działalności i podejmowania egzekucji stosownie do prognozowanych szans jej powodzenia. Ponadto jednak komornik dysponuje zapleczem osobowym i materialnym w postaci kancelarii, którą ma obowiązek utrzymywać na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków (art. 3 ust. 2 pkt 3 *in fine* u.k.s.e.). Ustawa wymaga zatem od komornika czynienia stosownych nakładów, ograniczając jednocześnie swobodę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Komornicy poddani są bowiem ograniczeniom podejmowania dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia (art. 21 u.k.s.e.). Rozwiązanie to gwarantuje między innymi dyspozycyjność komornika.

Podsumowując, status komornika w obowiązującym porządku prawnym ma charakter hybrydowy (zob. sygn. SK 44/09). Z jednej strony komornik pełni funkcję publiczną, podejmując czynności w imieniu państwa (jest państwowym organem egzekucyjnym), z drugiej zaś – jest podmiotem samofinansującym się, ale o znacznie ograniczonej swobodzie działalności. Zbliża się także do kategorii tzw. wolnych zawodów, o charakterze korporacyjnym (komornicy tworzą także własny samorząd – art. 79 ust. 1 u.k.s.e.).

6. Uwzględniając powyższe cechy statusu komornika, niemniej istotne dla wyniku kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie były charakter i funkcje opłat egzekucyjnych (pobieranych w wysokości oraz na zasadach określonych w przepisach u.k.s.e.). W szczególności są one podstawą finansowania działalności komornika. Kwoty uzyskiwane ich tytułem oraz tytułem zwrotu poniesionych wydatków gotówkowych przeznaczone są na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej komornika, a w pozostałej części stanowią jego dochód.

Charakter prawny opłaty egzekucyjnej był przedmiotem pogłębionej analizy m.in. w wyroku o sygn. SK 4/10. Najważniejsze ustalenia w nim obejmują stwierdzenie, że opłata egzekucyjna jest świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji. Komornik nie może odstąpić od jej pobrania ani też umówić się co do jej wysokości w konkretnej sprawie. Jako świadczenie publicznoprawne, opłata egzekucyjna jest zaliczana do danin publicznych. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że opłata publiczna jest odpłatnym świadczeniem pieniężnym ponoszonym przymusowo, jest związana ze świadczeniem wzajemnym ze strony podmiotu publicznego (zob. J. Gliniecka, *Opłaty publiczne*, [w:] *System prawa finansowego. Prawo daninowe*, red. L. Etel, t. 3, Warszawa 2010, s. 883 i cytowana tam literatura). Co do zasady opłatę egzekucyjną uiszcza dłużnik, ponieważ egzekucja komornicza jest spowodowana odmową wykonania ciążących na nim obowiązków. Opłata egzekucyjna stanowi obciążenie finansowe dłużnika, w zależności od woli ustawodawcy w wysokości stałej lub stosunkowej do wartości egzekwowanego świadczenia. Z jednej strony jest ona swoistym wynagrodzeniem za prowadzenie egzekucji, z drugiej natomiast pełni funkcję prewencyjną, aby dłużnik miał świadomość, że brak dobrowolnego wykonania tytułu egzekucyjnego wiąże się dodatkowo, poza przymusowym spełnieniem orzeczonego świadczenia, z kosztami postępowania egzekucyjnego.

Jednocześnie Trybunał w wyroku o sygn. SK 4/10 podkreślił, że opłata egzekucyjna nie może być traktowana jako cena za czynności komornika. Problem porównywania opłat publicznoprawnych do cen za usługi jest zagadnieniem kontrowersyjnym w nauce prawa. Wysokość opłat publicznoprawnych jest kalkulowana w różnorodny sposób w zależności od rodzaju opłaty. Kryterium ustalania wysokości opłaty publicznoprawnej nie jest co do zasady wartość konkretnych czynności czy świadczeń, które podlegają opłacie. W pewnych okolicznościach opłaty mogą być niższe niż wartość uzyskanego świadczenia. Możliwa jest również sytuacja odwrotna, gdy opłata przewyższa koszt świadczeń. Dlatego można stwierdzić, że opłata egzekucyjna ma charakter mieszany. Z jednej strony ma wszelkie cechy opłat publicznych, z drugiej jednak ustawodawca zdecydował o powiązaniu jej wysokości, w pewnym zakresie, z okolicznościami konkretnej sprawy, w której zostaje ustalona przez komornika. W tym kontekście w wyroku o sygn. SK 44/09 Trybunał stwierdził, że normatywne uregulowanie wysokości opłat opiera się na założeniach szacunkowych. U.k.s.e. nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne musi przynosić komornikowi zysk. Nie gwarantuje nawet zbilansowania się wpływów i wydatków w każdym jednostkowym wypadku (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 14 maja 2009 r. o sygn. K 21/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67), zachowuje aktualność pogląd, że opłaty egzekucyjne nie są ściśle związane z rzeczywistymi kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego i mają charakter daniny publicznoprawnej, mimo jego osłabienia przez postulaty jak najściślej powiązania wysokości należnej komornikowi opłaty z efektywnością egzekucji. Zdaniem Trybunału, „komornikowi przypada dochód albo obciąża go strata, nie można więc oczekiwać wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z działalnością na własny rachunek” (sygn. K 21/08).

7. W kontekście zarzutów przedstawionych przez sąd pytający w niniejszej sprawie Trybunał – odwołując się w tym zakresie do swojego utrwalonego orzecznictwa – podkreśla przede wszystkim, że – po pierwsze – akceptowalna jest sytuacja, gdy wysokość opłaty egzekucyjnej nie jest w pełni adekwatna do nakładu pracy komornika i stopnia skuteczności jego działań w ramach konkretnej egzekucji. Po drugie jednak, zasadnicza koncepcja u.k.s.e. wymaga, co do zasady, uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej (zob. wyrok TK z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Istotnym motywem przyjęcia takiej reguły jest w szczególności konieczność ochrony praw majątkowych dłużnika przed nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencją (por. wyrok TK z 26 lutego 2013 r., sygn. SK 12/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19). Ponadto, jak wskazał Trybunał w wyroku z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), „celem istnienia wyposażonego we władcze uprawnienia «aparatu egzekucyjnego» jest zaspokajanie roszczeń wierzycieli, których dłużnicy ociągają się

z wywiązaniem się ze zobowiązań. Niemniej dłużnicy ci na każdym etapie postępowania winni być motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli”.

Uwzględniając zatem reguły wypracowane w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej, należy stwierdzić, że regulacja wynikająca z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów jest nieadekwatna do celów unormowania, ponieważ nie stawia w korzystniejszej sytuacji dłużników, którzy dobrowolnie wykonują zobowiązania. Wynika to stąd, iż jednakowa opłata stała z tytułu opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób zostanie pobrana zarówno przy dobrowolnym, jak i przymusowym wykonaniu tego obowiązku. Można wręcz uznać, że ustawodawca nakłada swoistą sankcję na dłużnika, który – choć z opóźnieniem – jednak wywiązuje się ze swych zobowiązań. O ile bowiem opłata stała mogłaby być poczytywana za swoistą „karę finansową” nakładaną na dłużnika za opór wobec przymusowego egzekwowania obowiązku o charakterze niepieniężnym, o tyle ta sama opłata nakładana na niego, gdy już dobrowolnie uregulował swe zobowiązania, staje się *sui generis* sankcją za zachowanie pożądane i zgodne z wymogami prawa oraz interesem wierzyciela (por. sygn. P 6/04).

Jednocześnie ustalenie jednakowej opłaty egzekucyjnej niezależnej od tego, czy obowiązek zostanie spełniony dobrowolnie czy też przymusowo, oznacza równe traktowanie pod względem majątkowym podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej, a tym samym – zasadniczo – ich sytuacja nie zasługuje na zrównanie. Jest to argument za naruszeniem w kwestionowanych przepisach nie tylko zasady równości (wyprowadzanej w niniejszej sprawie z art. 64 ust. 2 Konstytucji), ale także zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawczej w sferę praw majątkowych dłużnika, który dobrowolnie wykonał w terminie obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego z rzeczy lub osób, po wezwaniu przez komornika. Opłaty stałej na poziomie ustalonym w zaskarżonych przepisach nie uzasadnia konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności konieczność zagwarantowania pokrycia kosztów działalności komorniczej (skoro – zgodnie z art. 39 u.k.s.e. – komornikowi należy się zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji, co jest gwarancją nieponiesienia strat przez komornika, niezależnie od skuteczności egzekucji). Pozostaje ona przy tym w rażącej dysproporcji do nakładu pracy komornika. W przypadku dobrowolnego opuszczenia lokalu mieszkalnego przez dłużnika komornik unika m.in. konieczności przymusowego otwarcia lokalu, usuwania oporu dłużnika oraz jego domowników i wymaganej w związku z tym asysty policji, opisu i usuwania ruchomości znajdujących się w lokalu, a mimo to ma prawo pobrania opłaty w tej samej wysokości, która przysługuje w przypadku przymusowego wprowadzenia wierzyciela do lokalu, wiążącego się z niewspółmiernie różnym nakładem pracy komornika. Tym samym, zdaniem Trybunału, wysokość opłat stałych w tych dwóch sytuacjach powinna zostać zróżnicowana, w szczególności ze względu na to, że opłata egzekucyjna do pewnego stopnia ma stanowić ekwiwalent za czynności faktycznie podejmowane przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę na to, że krytyczna ocena zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów została wyrażona również w doktrynie prawa. Na przykład, R. Szczepaniak wskazuje na postulat niezwłocznej interwencji ustawodawcy celem umożliwienia miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych (zob. R. Szczepaniak, *Zagadnienie praw podmiotowych na styku prawa prywatnego i publicznego. Rozważania de lege ferenda na przykładzie opłat należnych komornikowi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3/2014, s. 65). Brak ten, zdaniem autora, dostrzegalny jest zwłaszcza w odniesieniu do egzekucji polegającej na opróżnieniu lokalu z rzeczy lub osób (zob. *ibidem*). „Można więc uznać, że w związku z pobieraniem przez komorników kosztów postępowania egzekucyjnego niekiedy dochodzi do sytuacji cechującej się rozdźwiękiem między tzw. literą prawa a powszechnym poczuciem słuszności” (*ibidem*, s. 66). Przedstawione stanowisko jest aprobowane również przez Trybunał.

8. Trybunał jednocześnie zwraca uwagę, że skutkiem niniejszego wyroku powinna być także refleksja ustawodawcy nad przeformulowaniem obecnie obowiązującego mechanizmu poboru opłat stałych. Wiąże się to z tym, że w aktualnym stanie prawnym wierzyciel uiszcza taką opłatę komorniczą w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a to, czy dłużnik wykona obowiązek dobrowolnie, czy też konieczne będzie jego przymusowe wyegzekwowanie, okaże się dopiero później. Tym samym o wysokości opłaty, która powinna uprzednio zostać uiszczona, decydują okoliczności występujące później. Powinno to być wzięte pod uwagę przez ustawodawcę podczas wykonania powyższego orzeczenia.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

146

WYROK

z dnia 13 października 2015 r.
Sygn. akt SK 63/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Elżbiety Zglejc o zbadanie zgodności:

art. 394¹ § 3 w związku z art. 398²¹, art. 370 i art. 372 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim wynikająca z tych przepisów norma prawna uniemożliwia wniesienie zażalenia (do innego równorzędnego składu Sądu Najwyższego) na wydane w konkretnej sprawie po raz pierwszy postanowienie Sądu Najwyższego co do kosztów procesu, o których wcześniej nie orzekał sąd niższej instancji, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 394¹ § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE**I**

1. W skardze konstytucyjnej z 27 maja 2010 r. Elżbieta Zglejc (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 394¹ § 3 w związku z art. 398²¹, art. 370 § 1 i art. 372 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 wynikająca z tych przepisów norma prawna uniemożliwia wniesienie zażalenia (do innego równorzędnego składu Sądu Najwyższego)

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1673.

na wydane w konkretnej sprawie po raz pierwszy postanowienie Sądu Najwyższego o kosztach procesu, o których nigdy wcześniej nie orzekał sąd niższej instancji, jest niezgodna z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 32 Konstytucji.

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

Wyrokiem z 5 listopada 2008 r., sygn. akt I CSK 189/08, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną Elżbiety Zglejc i odstąpił od obciążania jej kosztami procesu. Od tego wyroku powódka wniosła skargę o wznowienie postępowania, powołując się na art. 401¹ k.p.c.

Postanowieniem z 6 listopada 2009 r., sygn. akt I CO 17/09, Sąd Najwyższy skargę odrzucił. Postanowienie to nie zawierało jednak rozstrzygnięcia o kosztach procesu. Rozpoznając wniosek pozwanego o uzupełnienie powyższego postanowienia, Sąd Najwyższy, postanowieniem z 14 stycznia 2010 r., zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa określoną kwotę tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu skargowym.

Elżbieta Zglejc zaskarżyła to orzeczenie zażaleniem. Postanowieniem z 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt I CO 17/09, Sąd Najwyższy zażalenie odrzucił. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia sąd stwierdził, że orzeczenia o kosztach procesu wydane przez Sąd Najwyższy cechują się prawomocnością, gdyż na gruncie obowiązującego k.p.c. nie przysługuje od nich środek odwoławczy lub jakikolwiek inny środek zaskarżenia (art. 363 § 1 k.p.c.). Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że postanowienie Sądu Najwyższego dotyczy kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji, a więc orzeczono o nich po raz pierwszy. Jako podstawę orzeczenia Sąd Najwyższy powołał art. 394¹ § 3 w związku z art. 398²¹, art. 370 § 1 i art. 372 k.p.c.

1.2. Uzasadniając skargę konstytucyjną, Elżbieta Zglejc stwierdziła, że norma prawna wynikająca z powołanych przez Sąd Najwyższy przepisów jest niezgodna:

a) ze standardami konstytucyjnymi, wynikającymi z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim uniemożliwia obywatelowi realizację prawa do instancyjnej weryfikacji orzeczenia o kosztach procesu wydanego w postępowaniu sądowym po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy;

b) ze standardami konstytucyjnymi, wynikającymi z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „pozbawia tzw. sprawiedliwości proceduralnej obywatela obciążonego kosztami procesu po raz pierwszy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym”;

c) ze standardami konstytucyjnymi, wynikającymi z art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim pozbawia prawa do równego traktowania przez władzę sądowniczą tego obywatela, który po raz pierwszy został obciążony kosztami procesu przez Sąd Najwyższy oraz dyskryminuje go jeśli chodzi o dostęp do sądu drugiej instancji. O ile obywatel obciążony kosztami procesu po raz pierwszy przez niższe instancje sądowe ma prawo do weryfikacji tego orzeczenia przez wniesienie zażalenia, o tyle prawa tego całkowicie jest pozbawiony obywatel, którego kosztami procesu obciążył po raz pierwszy Sąd Najwyższy.

1.3. Uzasadniając zarzuty, skarżąca odwołała się do wyroków TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05 oraz z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09. W wyrokach tych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 393¹⁸ § 2 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchycenia przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98)), oraz odpowiadający mu art. 394¹ § 2 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do 21 maja 2009 r.) w zakresie, w jakim uniemożliwiały zaskarżenie postanowienia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, są niezgodne odpowiednio – w pierwszym wyroku – z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji – i w drugim wyroku – z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, ustawodawca, wprowadzając zmiany w art. 394¹ k.p.c., powinien zamieścić w § 3 zwrot: „z tym, że zażalenie na postanowienie co do kosztów procesu, które były przedmiotem rozstrzygnięcia po raz pierwszy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, przysługuje do innego – równorzędnego składu Sądu Najwyższego”. Brak takiego przepisu pozbawia obywatela, który po raz pierwszy został obciążony kosztami procesu przez Sąd Najwyższy, prawa do zaskarżenia takiego orzeczenia. Dlatego zaskarżony przepis – zdaniem skarżącej – narusza konstytucyjne standardy wynikające z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Brak możliwości zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego skarżąca wiąże również z wyrażonym w art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji prawem do sądu, którego istotnym elementem jest zasada tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Skarżąca w uzasadnieniu skargi wskazuje, że Sąd Najwyższy przed wydaniem postanowienia z 14 stycznia 2010 r. nie umożliwił jej przedstawienia swoich racji i nie wysłuchał jej, co jest

zasadniczym elementem sprawiedliwości proceduralnej. Ponadto z zasady tej wynika, adresowany do sądu, nakaz ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia. Elementów tych zabrakło w jej sprawie.

Zdaniem skarżącej, zaskarżona norma prawna narusza zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji, jeśli chodzi o dostęp do sądu drugoinstancyjnego, przez nieuzasadnione różnicowanie osób obciążonych po raz pierwszy kosztami procesu przez sądy właściwe do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania, w zakresie możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu. Prawo takie przysługuje tylko osobom, w których sprawach właściwe są sądy pierwszej lub drugiej instancji. Natomiast prawa tego zaskarżona norma pozbawia osoby, których skargę o wznowienie postępowania rozpoznaje Sąd Najwyższy.

2. W piśmie z 17 stycznia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że art. 394¹ § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez ten sąd jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 32 Konstytucji, a nadto nie jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK 1997 r.) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Analizując kwestie formalne, Prokurator Generalny wskazał, że zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia jest ustalenie, czy zaskarżony przepis art. 394¹ § 3 k.p.c. może zostać poddany kontroli w powiązaniu z art. 398²¹, art. 370 i art. 372 k.p.c. Katalog postanowień, na które może zostać wniesione zażalenie podlegające rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy, reguluje art. 394¹ k.p.c. Pozostałe powołane przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 20 kwietnia 2010 r. przepisy regulują: sposób postępowania z apelacją (zażaleniem) z różnych przyczyn niedopuszczalną – art. 370 k.p.c., kwestię udzielenia odpowiedzi na apelację (zażalenie) – art. 372 k.p.c. oraz odpowiedniego stosowania przepisów o apelacji podczas rozpoznawania zażaleń przez Sąd Najwyższy – art. 398²¹ k.p.c. To znaczy, że norma prawna stanowiąca ostateczną podstawę rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżącej zawarta jest jedynie w art. 394¹ § 3 k.p.c., a w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest wpływ zmiany treści art. 394¹ § 3 k.p.c., wprowadzonej ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 września 2011 r. (Dz. U. Nr 233, poz. 1381) na zakres rozpoznania skargi. Wprowadzone powyższą ustawą brzmienie tego przepisu, w stosunku do jego treści obowiązującej w chwili wydawania postanowienia przez Sąd Najwyższy, różni się jedynie dodaniem art. 398⁶ § 3 k.p.c. jako stosowanego odpowiednio do postępowania przed Sądem Najwyższym, toczącego się na skutek zażalenia. Dodany przepis reguluje kwestię odrzucenia przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej (odpowiednio zażalenia), a zmiana treści zaskarżonego przepisu – w tej części – nie jest istotna dla niniejszego postępowania.

2.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, do merytorycznego rozpoznania sprawy konieczne jest jednoznaczne wskazanie wzorców kontroli. Skarżąca odwołuje się do standardów wynikających z art. 78 Konstytucji i utożsamia prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji z prawem do zaskarżania orzeczeń wydanych po raz pierwszy w danym postępowaniu. Taka interpretacja art. 78 Konstytucji jest zbytnim uproszczeniem i pomija uzupełniający go art. 176 ust. 1 Konstytucji, którego treść warunkuje sposób rozumienia pojęcia sądu pierwszej instancji. W rozpatrywanej sprawie problem dotyczy wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy orzeczenia o kosztach postępowania. Kwestia ta nie stanowiła przedmiotu toczącego się postępowania, została rozstrzygnięta incydentalnie, a treść tego rozstrzygnięcia znalazła się w postanowieniu uzupełniającym postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania. Do identycznych wniosków prowadzi również wykładnia funkcjonalna. Przyjęcie za skarżącą, że art. 78 Konstytucji ma znaczenie materialne, a więc że możliwe jest zaskarżenie każdego rozstrzygnięcia zapadłego po raz pierwszy w danym postępowaniu, mogłoby prowadzić do paraliżu postępowania cywilnego. Nie ulega więc wątpliwości, że art. 78 Konstytucji dotyczy zaskarżania orzeczeń wydanych w postępowaniach pierwszoinstancyjnych. Stanowisko powyższe jest aktualne, jeśli chodzi o ocenę orzeczenia wydawanego przez Sąd Najwyższy i dlatego art. 78 Konstytucji nie może stanowić konstytucyjnego punktu odniesienia w niniejszym postępowaniu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 176 ust. 1 Konstytucji zawiera normę o charakterze ustrojowym, określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji – sposób zorganizowania systemu sądów, nie może być zatem wzorcem kontroli w sprawie wszczętej na podstawie skargi konstytucyjnej. Z drugiej jednak strony art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, który konkretyzuje treść prawa jednostki do zaskarżenia decyzji sądu w ramach postępowania sądowego. Należy więc wziąć pod uwagę, że jeżeli skarga

o wznowienie postępowania dotyczy orzeczenia Sądu Najwyższego, jest on sądem właściwym do rozpoznania tej skargi. W takim wypadku działa on jako organ wyznaczony do rozpoznania sprawy poza tokiem określonym przez zasadę dwuinstancyjności. Brak obowiązywania zasady dwuinstancyjności w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, będący wynikiem ustrojowego usytuowania tego sądu i wyodrębnienia go ze struktury sądów powszechnych, uzasadnia stwierdzenie, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie może być jednak wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

2.3. Ostatecznie zatem – zdaniem Prokuratora Generalnego – wzorcami kontroli w rozpoznawanej sprawie mogą być jedynie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

Powołując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, Prokurator Generalny wskazał, że prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) jest jednym z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednego z fundamentów państwa prawnego, a konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Sprawiedliwość proceduralna nie może być jednak oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od rodzaju spraw, które są przedmiotem rozpoznania, konfiguracji podmiotowych oraz znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki.

Odnosząc się do wskazanego w skardze art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, że – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK – nie może on stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Niemniej jednak skarżąca w istocie wiąże naruszenie zasady równości z prawem do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej. Według skarżącej, naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji nastąpiło przez nieuzasadnione różnicowanie sytuacji prawnej osób, obciążonych kosztami procesu po raz pierwszy przez różne sądy właściwe do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania. Prawo zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia przyznano tylko osobom, w których sprawach sądem właściwym jest sąd powszechny pierwszej lub drugiej instancji. Natomiast prawa tego pozbawiono osoby, których skargę o wznowienie postępowania rozpoznaje Sąd Najwyższy. Zarzut naruszenia zasady równości powiązany został z treścią gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Art. 32 Konstytucji stanowi przepis „związkowy” istotny z perspektywy rekonstrukcji normy stanowiącej wzorzec kontroli.

Prokurator Generalny zaznaczył, że z okoliczności niniejszej sprawy wynika, że chodzi tu o podobieństwo między sytuacją prawną podmiotu wnoszącego zażalenie na postanowienie o kosztach postępowania, gdy zaskarżono orzeczenie sądu pierwszej lub drugiej instancji, a sytuacją prawną podmiotu wnoszącego zażalenie na postanowienie o kosztach postępowania, gdy zaskarżono orzeczenie Sądu Najwyższego. W ramach postępowań mających taki sam cel, tj. wznowienie prawomocnie zakończonej sprawy, odmiennie zostały uregulowane kwestie możliwości złożenia zażalenia na postanowienia o kosztach. Porównywane podmioty charakteryzuje zatem cecha relewantna. Są one podmiotami postępowania o wznowienie składającymi zażalenie w incydentalnej kwestii. Znaczyłoby to, że – co do zasady – nie należy traktować ich odmiennie.

Badając zasadność takiego zróżnicowania, Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z art. 183 Konstytucji, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór na działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego powinien się mieścić w formule art. 2 Konstytucji i uwzględniać jego cele. Celem i wartością demokratycznego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zwłaszcza, jeśli chodzi o jego stosowanie. Warunkiem takiego stanu rzeczy jest jednolitość stosowania prawa przez sądy.

Zakres, a do pewnego stopnia także i cel nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez Sąd Najwyższy wyznaczone są głównie przez sposób ukształtowania środków odwoławczych kierowanych do tego sądu. Nadmierne rozbudowywanie ich zakresu, w tym o zażalenia na postanowienia incydentalne, wydawane przez ten sąd, może w praktyce prowadzić do ograniczenia działalności Sądu Najwyższego w zakresie wyjaśniania najważniejszych i najtrudniejszych zagadnień. Z uwagi na konstytucyjnie określoną rolę tego sądu sytuacja taka byłaby niewłaściwa. Zróżnicowanie zasad zaskarżania zażaleniem postanowień o kosztach pozbawione jest cech arbitralności, gdyż stanowi konsekwencję przyjętej reguły zaskarżalności postanowień wydawanych przez sądy pierwszej i drugiej instancji, powiązanej z odmienną pozycją ustrojową Sądu Najwyższego.

Ukształtowane w k.p.c. postępowanie odwoławcze pozostaje w zasadzie dwuinstancyjne. Nie przewidziano w nim możliwości wniesienia odwołania od orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy. Bezsporne jest, że zażalenie wnoszone na podstawie art. 394¹ k.p.c. jest środkiem odwoławczym (art. 363 § 1 k.p.c.). Jednakże, w przeciwieństwie do art. 394 k.p.c., który umożliwia zainicjowanie postępowania przed sądem drugiej instancji, sens art. 394¹ k.p.c. wyraża się w zapewnieniu dostępu do Sądu Najwyższego w sytuacjach, w których stronom lub uczestnikom postępowania nie przysługuje (na zasadach ogólnych) środek odwoławczy od procesowych

orzeczeń kończących postępowanie w sprawie. Skarga o wznowienie postępowania, z perspektywy konstytucyjnej, jest szczególnym środkiem, który można zaliczyć do instrumentów reparacyjnych. W toku takiego postępowania wydane zostało postanowienie o kosztach kwestionowane przez skarżącą. Od postanowienia Sądu Najwyższego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Dopuszczenie zażalenia na wydane w toku tego postępowania postanowienie o kosztach burzyłoby spójność przyjętego rozwiązania prawnego.

Odnosząc się do trzeciego kryterium oceny dopuszczalności zróżnicowania, należy rozważyć, czy wyłączenie możliwości zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego o kosztach postępowania w sprawie zainicjowanej skargą o wznowienie jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnych wartości. Kwestionowane przez skarżącą wyłączenie zaskarżalności postanowień Sądu Najwyższego służy stabilności obrotu prawnego przez ochronę prawomocności orzeczeń sądowych i stanowi tamę dla niekończących się odwołań. Rozwiązanie to ma również na celu zabezpieczenie prawidłowego wykonywania funkcji Sądu Najwyższego, który w świetle art. 183 ust. 1 Konstytucji oraz innych szczegółowych rozwiązań (art. 101, art. 125 ust. 4, art. 129 ust. 1 Konstytucji) pełni doniosłą rolę ustrojową zarówno w sferze judykacyjnej, jak i instytucjonalnej.

W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowana regulacja w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego co do kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez ten sąd, jest zgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 30 września 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 394¹ § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez ten sąd, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 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.

3.1. Analizując kwestie formalnoprawne, Marszałek Sejmu podniósł, że z *petitum* skargi konstytucyjnej wynika, iż skarżąca domaga się zbadania art. 394¹ § 3 k.p.c. w związku z przepisami powołanymi w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2010 r. o odrzuceniu zażalenia, tj. art. 398²¹, art. 370 § 1 i art. 371 k.p.c. Wskazane przepisy związkowe nie stanowiły jednak podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Katalog postanowień, na które przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego, zawiera art. 394¹ k.p.c. Pozostałe przepisy k.p.c. dotyczą kwestii: niedopuszczalności apelacji (zażalenia), udzielenia odpowiedzi na apelację (zażalenie), a także odpowiedniego stosowania przepisów o apelacji podczas rozpoznawania zażaleń przez Sąd Najwyższy. Przepisy te tworzą kontekst normatywny, a niewskazanie ich przez SN w uzasadnieniu nie miałoby znaczenia dla wydanego postanowienia. To znaczy, że jedynie art. 394¹ § 3 k.p.c. może być przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu stwierdził, że nie został on dostatecznie uzasadniony. Zarzuty skarżącej koncentrują się wokół naruszenia standardów sprawiedliwości proceduralnej. W rezultacie trzeba uznać, że skarga konstytucyjna nie spełnia we wskazanym zakresie warunków dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.

Marszałek Sejmu podniósł również, że skarżąca przywołała jako wzorzec cały art. 32 Konstytucji. Przytoczona w uzasadnieniu skargi argumentacja wskazuje jednak, że zarzuty koncentrują się na naruszeniu zasady równości wobec prawa. W konsekwencji za właściwy wzorzec kontroli należy uznać wyłącznie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Odnosząc się do kwestii merytorycznych, Marszałek Sejmu wskazał, że w rozpatrywanej sprawie istotne znaczenie ma to, że wszczynając ją skarga konstytucyjna została wniesiona na tle postępowania zainicjowanego skargą o wznowienie postępowania. W judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, że sąd „wyższej instancji” zawsze orzeka jako sąd drugiej instancji, niezależnie od tego, że rozpoznaje sprawę po raz pierwszy (np. postanowienie SN z 8 maja 1981 r., sygn. akt I PZ 17/81). W postanowieniu z 22 lipca 1999 r. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „rozpoznanie (odrzućenie) skargi o wznowienie postępowania przez sąd drugiej instancji nie powoduje możliwości uznania tego rozstrzygnięcia jako pierwszoinstancyjnego w rozumieniu art. 394 § 1 k.p.c., mimo, że sąd ten w przedmiocie wznowienia orzekał jako pierwszy. Sąd jest sądem pierwszej lub drugiej instancji nie w zależności od tego, czy daną kwestię rozpoznaje jako pierwszy lub drugi. Decyduje o tym rozpoznawanie sprawy jako takiej a nie kwestii pobocznej lub środka wniesionego po rozpoznaniu sprawy” (sygn. akt I PKN 312/99).

Przywołując orzecznictwo TK oraz SN, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 394¹ k.p.c. stanowi wyjątek od reguły zaskarżalności orzeczeń wydanych przez sąd pierwszej instancji (art. 394 k.p.c.). Wprowadzenie

przez ustawodawcę takiej możliwości nie uzasadnia ustanawiania w tym zakresie dalszych wyjątków, na przykład – jak postuluje skarżąca – możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach, o których po raz pierwszy rozstrzygnął Sąd Najwyższy. Skarga o wznowienie postępowania jest szczególnym środkiem, przysługującym jedynie w wyjątkowych wypadkach. Jak wskazuje Trybunał, wznowienie postępowania, stanowiące szczególną instytucję procesową, nie jest objęte wszystkimi gwarancjami wynikającymi z prawa do sądu oraz zasady dwuinstancyjności postępowania (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). W tym kontekście należy też wskazać, że w odniesieniu do zarzutu pozbawienia możliwości zaskarżenia orzeczeń wydanych po raz pierwszy w postępowaniu apelacyjnym w toku rozpoznania skargi o wznowienie postępowania Trybunał – powołując się na stanowisko zawarte w wyroku z 11 marca 2003 r. (sygn. akt SK 8/02) – uznał, że brak możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu odwoławczego „nie prowadzi automatycznie do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości” (postanowienie TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 220/07).

Marszałek Sejmu powołał również wyrok TK z 12 stycznia 2010 r. (sygn. akt SK 2/09): „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uzasadniona racjonalnie nowa lokalizacja art. 394¹ k.p.c. wśród przepisów o zażaleniu ani nie oznacza, że wprowadza on «modelowe» postępowanie zażaleniowe, w którym Sąd Najwyższy pełni rolę sądu drugiej instancji (...), ani nie stoi na przeszkodzie przedmiotowemu ograniczeniu dopuszczalności zażalenia do Sądu Najwyższego. Ukształtowany w ten sposób mechanizm należy rozważyć w świetle poglądu przyjętego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym «konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu» (wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99)”.

Marszałek Sejmu stwierdził zatem, że kwestionowana regulacja prawna jest racjonalnie uzasadnionym, a przez to konstytucyjnie dopuszczalnym ograniczeniem prawa do sądu. W konsekwencji należy uznać, że art. 394¹ § 3 k.p.c. w tym zakresie jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Marszałek Sejmu wskazał również, że za nieadekwatne należy uznać wzorce kontroli określone jako art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Za uprawniony należy bowiem uznać dominujący w orzecznictwie Trybunału pogląd, że „instancyjność” w rozumieniu art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji jest związana z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw głównego rozstrzygnięcia „w sprawie”, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięciem kwestii incydentalnych (zob. postanowienie TK z 12 września 2007 r., sygn. akt Ts 168/06). W rezultacie: „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami” (wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Trybunał podkreślał, że zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania nie odnosi się do rozstrzygnięć incydentalnych (zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 6/05). Ocena konstytucyjności regulacji prawnych z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności dotyczy jedynie czynności związanych ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08). Ponadto w wyroku TK z 2 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 38/09) stwierdzono, że „rozdzielenie między instancyjnością i zaskarżalnością, a także ocena, czy w danym wypadku procedura powinna być ukształtowana w sposób umożliwiający «aż» kontrolę instancyjną (rozpatrzenie – weryfikację przez sąd wyższej instancji), czy «tylko» jako procedura umożliwiająca weryfikację decyzji (orzeczenia) przez inny podmiot, niż ten, który decydował po raz pierwszy, zależy m.in. od tego, czy kontrola (weryfikacja) dotyczy rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, czy rozstrzygnięcia «w sprawie». Wyższego poziomu gwarancji (a więc instancyjności połączonej z dewolutywnością) wymaga orzekanie «w sprawie» i w tym zakresie Konstytucja wymaga dwuinstancyjnego postępowania. Także postanowienia kończące postępowanie podlegają zażaleniu instancyjnemu. Natomiast kwestie wypadkowe (incydentalne), tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia «w sprawie», czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wypadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza. W sytuacji, gdy kwestia wypadkowa pojawia się po raz pierwszy przed sądem drugiej instancji, wówczas (...) powstaje problem weryfikacji takiej decyzji, zwłaszcza, że ewentualną wyższą instancją byłby Sąd Najwyższy. Z przyczyn pragmatycznych obciążenie Sądu Najwyższego koniecznością weryfikacji decyzji wypadkowych, incydentalnych, zorientowanych sytuacyjnie i różnej wagi, nie jest pożądane”. Marszałek Sejmu zgadza się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, że o kwalifikacji postępowania jako pierwszej lub drugiej instancji nie może rozstrzygać jedynie fakt, że sąd

w pewnym zakresie dokonuje nowych ustaleń lub rozpoznaje daną kwestię «po raz pierwszy». Za utrwalony i dominujący w orzecznictwie konstytucyjnym można uznać pogląd, zgodnie z którym «sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami».

W rezultacie Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 394¹ § 3 k.p.c. we wskazanym w *petitum* zakresie, nie jest niezgodny z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie Skarżąca oraz Sejm podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Jednocześnie Prokurator Generalny zmodyfikował swoje stanowisko i wniósł o orzeczenie, że 394¹ § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez ten sąd, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 32 Konstytucji, a nadto nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uczestnicy postępowania udzielili odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania zadane uczestnikom, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, tak by mógł wydać orzeczenie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli.

1.1. W procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa i wolności (zob. postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 18 kwietnia 2005 r., sygn. Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134; 5 stycznia 2001 r., sygn. Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91). Art. 79 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (zob. postanowienie z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83).

Skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie art. 394¹ § 3 w związku z art. 398²¹, art. 370 (błędnie oznaczony jako art. 370 § 1) i art. 372 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.).

W pierwszym rzędzie Trybunał Konstytucyjny dokonał weryfikacji przedmiotu kontroli zakreślonego *petitum* skargi konstytucyjnej. Konieczne było bowiem ustalenie, czy zaskarżony przepis art. 394¹ § 3 k.p.c. może zostać poddany kontroli w powiązaniu z art. 398²¹, art. 370 i art. 372 k.p.c. W tym względzie Trybunał stwierdził, że katalog postanowień, na które może zostać wniesione zażalenie podlegające rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy reguluje jedynie art. 394¹ k.p.c. Pozostałe powołane przez skarżącą przepisy określają: sposób postępowania z niedopuszczalnym środkiem odwoławczym (apelacją lub zażaleniem) – art. 370 k.p.c., kwestię udzielenia odpowiedzi na apelację (zażalenie) – art. 372 k.p.c. oraz odpowiedniego stosowania przepisów o apelacji podczas rozpoznawania zażaleń przez Sąd Najwyższy – art. 398²¹ k.p.c.

W konsekwencji norma prawna, która stanowiła podstawę wydania ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżącej, zawarta jest jedynie w art. 394¹ § 3 k.p.c, a to powoduje, że 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 z 1997 r.) – postępowanie ulega umorzeniu. Jego zastosowanie w niniejszej sprawie, rozpatrywanej po wejściu w życie nowej ustawy regulującej postępowanie przed sądem konstytucyjnym, wynika z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

1.2. Badając dopuszczalność wniesionej skargi, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę zmianę treści art. 394¹ § 3 k.p.c., która została wprowadzona na mocy art. 1 pkt 39 lit. c ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381). W tym względzie należy wskazać, że obecne brzmienie tego przepisu, ustalone na podstawie przywołanej

ustawy nowelizującej, w stosunku do jego treści, jaka obowiązywała w chwili wydawania postanowienia przez Sąd Najwyższy, różni się jedynie rozszerzeniem dotychczas istniejącego katalogu o art. 398⁶ § 3 k.p.c. Dodane odesłanie dotyczy przepisu, który reguluje kwestię odrzucenia przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej i odpowiednio zażalenia na taką decyzję procesową. Trybunał stwierdził zatem, że wskazana zmiana legislacyjna, stanowiąca ingerencję w treść zaskarżonego przepisu – w tej części – nie ma znaczenia dla prowadzenia niniejszego postępowania i nie stanowi podstawy jego umorzenia.

Zakwestionowany przepis ma następującą treść:

„Art. 394¹ [...]”

§ 3. Do postępowania przed Sądem Najwyższym toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio art. 394 § 2 i 3, art. 395, art. 397 § 1, art. 398⁶ § 3, art. 398¹⁰, art. 398¹⁴, art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze, art. 398¹⁶, art. 398¹⁷ i art. 398²¹⁹.

1.3. Skarżąca jako wzorce kontroli wskazała dwie grupy przepisów konstytucyjnych:

a) art. 78 Konstytucji wyrażający prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych, jako przepis podstawowy i pozostające z nim w związku: art. 45 ust. 1 Konstytucji wyrażający prawo do sądu oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanawiający zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego,

b) art. 32 Konstytucji ustanawiający zasadę równości oraz pozostające z nim w związku art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu) i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyrażający zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Porządkując przywołane wzorce kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżąca nie uzasadniła w należyty sposób zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji. Za spełnienie tego wymogu nie może być bowiem uznane samo jego przywołanie w petitum skargi, nawet jako przepisu związkowego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy zatem uznać, że skarga konstytucyjna nie spełnia we wskazanym zakresie warunków dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a zatem postępowanie w tym zakresie zostało umorzone.

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że jako wzorzec kontroli został przywołany cały art. 32 Konstytucji. Tymczasem przytoczona w uzasadnieniu skargi argumentacja dotyczy wyłącznie naruszenia zasady równości wobec prawa, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie Trybunał zauważył, że tylko ten przepis może stanowić wzorzec kontroli w toku dalszego postępowania.

1.4. Trybunał stwierdził, że analiza zarzutów podniesionych przez skarżącą powinna uwzględniać dwa zespoły wzorców kontroli, tj. zgodność zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Problem konstytucyjny.

2.1. Skarga konstytucyjna dotyczy kwestii równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w kontekście prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), w szczególności jego istotnego elementu, jakim jest prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych (art. 78 Konstytucji) oraz zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Z uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca podaje w wątpliwość pominięcie prawodawcze, polegające na niezgodnym z Konstytucją ograniczeniu prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych wydawanych po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy co do kosztów procesu, o których po raz pierwszy orzekł ten sąd. Kwestionowana w niniejszej sprawie niezaskarżalność wynika z niezaliczenia przez ustawodawcę tego typu postanowień, wydawanych przez Sąd Najwyższy, do określonego w art. 394¹ k.p.c. katalogu orzeczeń zaskarżalnych do Sądu Najwyższego, a więc pozostaje w związku z wąskim zakresem unormowania wyznaczonym przez zakwestionowany przepis k.p.c. Innymi słowy, w skardze sformułowany został zarzut pominięcia prawodawczego, które polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania przywołanego przepisu.

Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie pominięcia prawodawczego nie była kwestionowana przez żadnego z uczestników postępowania. Kompetencja ta była przedmiotem wielokrotnych wypowiedzi sądu konstytucyjnego, wobec czego Trybunał czuje się zwolniony z konieczności przeprowadzenia dalszych rozważań w tej mierze.

2.2. Zdaniem skarżącej, orzeczenie o kosztach procesu, jakkolwiek wpadkowe w stosunku do głównego postępowania przed Sądem Najwyższym dotyczącego skargi o wznowienie postępowania, jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie rozpoznawanie tego rodzaju sprawy ma odpowiadać wymaganiom

wynikającym z art. 78 Konstytucji, który dotyczy wszystkich orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszącego się do zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

W ocenie skarżącej, brak możliwości zaskarżenia pierwszego orzeczenia w danej sprawie dotyczącego kosztów procesu tylko z tego powodu, że zostało ono wydane przez Sąd Najwyższy, narusza również zasadę równego traktowania. Strony postępowania traktowane są bowiem odmiennie w zależności od statusu sądu orzekającego w danej sprawie. W innej sytuacji prawnej pozostaje bowiem podmiot wnoszący zażalenie na postanowienie o kosztach postępowania, w sytuacji zaskarżania orzeczenie sądu pierwszej lub drugiej instancji, odmiennie traktuje się natomiast podmiot wnoszący zażalenie na postanowienie o kosztach postępowania, gdy zaskarżono orzeczenie Sądu Najwyższego.

3. Ocena zgodności art. 394¹ § 3 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Rozważania co do istoty zaistniałego sporu konstytucyjnego powinny być poprzedzone krótką charakterystyką zasad orzekania o kosztach procesu w sprawach o wznowienie postępowania, które zostało uregulowane jako tzw. nadzwyczajny środek prawny, w przepisach art. 399 – art. 416¹ k.p.c.

Z mocy art. 406 k.p.c. do postępowania dotyczącego skargi o wznowienie stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zasadą pozostaje zatem, że w orzeczeniu kończącym sprawę o wznowienie postępowania Sąd Najwyższy orzeka o kosztach procesu na zasadach ogólnych. Tak więc strona, która uległa w takim postępowaniu, zobowiązana jest do ich poniesienia. Na koszty procesu składają się koszty sądowe, koszty zastępstwa procesowego oraz pozostałe wydatki przewidziane przez ustawę (art. 98 – art. 110 k.p.c.). Zagadnienie kosztów sądowych reguluje również ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.). W myśl przepisów tej ustawy, koszty sądowe obejmują opłaty i wydatki. Do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej. Obowiązek ponoszenia kosztów sądowych aktualizuje się nie tylko przy wszczęciu postępowania, ale także w dalszych stadiach, również w postępowaniu przed sądem drugiej instancji oraz przed Sądem Najwyższym. Strona lub uczestnik postępowania ma m.in. obowiązek uiszczenia opłat od pism procesowych wnoszonych w toku postępowania.

Zgodnie z art. 363 § 1 k.p.c., orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. W konsekwencji nie podlega zaskarżeniu orzeczenie o kosztach procesu wydane przez Sąd Najwyższy w sprawie dotyczącej skargi o wznowienie postępowania, albowiem taka możliwość nie została przewidziana w kwestionowanym przez skarżącą art. 394¹ § 3 k.p.c. Przepis ten stanowi zatem wyjątek od ogólnej reguły zaskarżalności orzeczeń wydanych przez sąd pierwszej instancji (art. 394 k.p.c.).

Orzeczenia Sądu Najwyższego zostały w tej mierze ukształtowane jako mające charakter ostateczny. Obowiązkiwanie takiego modelu znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który wskazuje, że od wyroków tego sądu „nie przysługuje stronie ani zażalenie (art. 394¹ k.p.c.), ani skarga kasacyjna (art. 398¹ k.p.c.), ani skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.). W każdym systemie sądownictwa istnieje najwyższa instancja sądowa, której orzeczenia nie podlegają dalszemu zaskarżeniu. Tak jest w przypadku orzeczeń – wyroków i postanowień – Sądu Najwyższego. Prawomocnych orzeczeń Sądu Najwyższego nie jest w stanie zmienić żaden organ – także Prezes Sądu Najwyższego” (zob. postanowienie SN z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt I UZ 13/07, Lex nr 898802).

3.2. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji ustanawia szeroko rozumiane prawo do sądu. Instytucja ta jest podstawowym gwarantem ochrony praw i wolności określonych w ustawie zasadniczej oraz stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Uprawniony podmiot korzysta z legitymacji do „zwrócenia się w każdej (sprawie) z żądaniem określenia (ustalenia) swojego statusu prawnego, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza zezwolenie na takie zaangażowanie w każdej sprawie, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada obowiązek sądu «rozpatrzenia» tej sprawy. Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinno być względnie łatwe i proste. Dotyczy to dostępności nie tylko pierwszej, lecz również wyższych instancji sądowych” (P. Sarnecki, tezy do art. 45, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 1-2).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie prawa do sądu jako jednej z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednego z fundamentów państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem TK, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo

do uruchomienia postępowania przed sądem, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Rozważając treść prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się w szczególności: 1) możliwość bycia wysłuchanym, 2) ujawnienie w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności oraz 3) zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu (zob. wyroki z: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29, 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7 i 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61).

W świetle zarzutów podniesionych przez skarżącą należy stwierdzić, że orzekanie o kosztach postępowania jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż obejmuje podjęcie decyzji o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, na podstawie norm prawnych dających się wyprowadzić z przepisów prawa. Dodatkowo za taką kwalifikacją sprawy przemawia ingerencja w sferę własności i innych praw majątkowych, do której dochodzi w związku z rozpoznawaniem zagadnienia dotyczącego konieczności poniesienia przez stronę kosztów postępowania sądowego, jak również określenia ich wysokości (por. wyroki TK z: 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 i 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10).

Samo wskazanie, że orzekanie o kosztach sądowych jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie wyczerpuje jednak całokształtu rozpoznawanego zagadnienia konstytucyjnego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy dodatkowo nadmienić, że istotnym elementem składowym prawa do sądu jest prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości. W tym względzie podkreśla się, że konstytucyjne prawo do sądu składa się z dwóch komponentów: 1) pozytywnego, gdyż zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywnego, wyrażającego się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji), z zastrzeżeniem, że „Konstytucja nie wyklucza [...] ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 i 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179).

Prawo do sądu nie może być zatem rozpatrywane jako prawo o charakterze absolutnym, istniejącym w systemie prawnym w sposób samodzielny, a jego ograniczenia należy uznać za dopuszczalne, o ile spełniać będą kryteria określone granicami zasady proporcjonalności. W rezultacie nawet materia, która może być zakwalifikowana jako sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, podlega weryfikacji z punktu widzenia regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym podmiot może wykonywać przynależne mu prawo do sądu pod warunkiem, że nie istnieją uzasadnione przyczyny ewentualnego ograniczenia zgodne z zasadą proporcjonalności.

3.3. Skarżąca jako jeden z samodzielnych wzorców kontroli przywołała art. 32 Konstytucji. Nie może on jednak – w świetle utrwalonego orzecznictwa konstytucyjnego – stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną, a naruszenie zasady równości musi zostać powiązane z konstytucyjnym prawem podmiotowym (por. wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40). Z analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca powiązała naruszenie zasady równości z prawem do właściwego ukształtowania procedury sądowej, w tym zgodnie z zasadą sprawiedliwości, będącej elementem prawa do sądu ustanowionego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca dopatruje się bowiem naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w nieuzasadnionym różnicowaniu sytuacji prawnej osób, na które nałożono obowiązek poniesienia kosztów sądowych, w zależności od tego, jaki sąd orzekł o kosztach. Prawo zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia przyznano tylko osobom, których sprawy były przedmiotem orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej lub drugiej instancji. Natomiast prawa tego zostały pozbawione podmioty, których skargę o wznowienie postępowania rozpoznawał Sąd Najwyższy. O tym, że w danej sprawie nie istnieje możliwość instancyjnego kwestionowania orzeczenia o kosztach, decyduje zatem – zdaniem skarżącej – wyłącznie to, że ten sam rodzaj sprawy rozpatrywany jest przez Sąd Najwyższy.

W świetle powyższych ustaleń należało zatem uznać, że zarzut skarżącej dotyczący naruszenia zasady równości jest bezpośrednio powiązany z prawem do sądu. Pozwala to stwierdzić, że art. 32 ust. 1 Konstytucji

powinien być uznany za przywołany związkowo z zasadniczym wzorcem kontroli – art. 45 ust. 1 Konstytucji, który współkształtuje treść problemu konstytucyjnego podlegającego rozpoznaniu w niniejszej sprawie.

3.4. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego zasada równości wobec prawa wyraża nakaz, aby wszelkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W tym względzie „równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. (...) różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy kluczowe znaczenie ma zatem ustalenie znaczenia, jakie przypisywane jest pojęciu „cechy istotnej”. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, że „najpierw należy ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi «podobieństwo» tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje «podobne» zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 i 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

3.5. Wedle stanowiska skarżącej, nierówne potraktowanie podmiotów w kontekście prawa do sądu przejawia się w braku możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o kosztach postępowania w sytuacji, gdy sprawę o wznowienie rozpoznawał Sąd Najwyższy. Dzieje się to zaś w sytuacji, gdy taką możliwość ustawa przewiduje w odniesieniu do postępowania przed sądem powszechnym pierwszej i drugiej instancji. Cechą różnicującą, determinującą brak możliwości skorzystania przez stronę ze środków zaskarżenia, jest zatem wyłącznie rodzaj sądu, który orzeka o kosztach postępowania. W obu omawianych przypadkach wnoszący ewentualne zażalenia są stronami postępowania cywilnego, w którym rozpoznawane są skargi o wznowienie postępowania, a sąd wydał po raz pierwszy postanowienie o kosztach tego postępowania. W ramach tego ostatniego, odmiennie uregulowana jest już jednak przez zaskarżony przepis kwestia możliwości złożenia zażalenia na postanowienia o kosztach. W sytuacji, gdy sprawę rozpoznawał Sąd Najwyższy, taka ewentualność nie została przewidziana, w odróżnieniu od tego samego rodzaju spraw, które były przedmiotem rozstrzygnięcia wydanego przez sąd powszechny pierwszej lub drugiej instancji.

W oparciu o powyższe Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że porównywane podmioty charakteryzuje ta sama cecha relewantna. Cechą wspólną jest bowiem pozostawanie stroną postępowania o wznowienie, w ramach którego wywodzą one środek zaskarżenia co do orzeczenia dotyczącego kosztów postępowania, a zatem mającego charakter incydentalny wobec zasadniczego przedmiotu sporu. Uzasadniałoby to *prima facie*, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, konieczność równego traktowania obydwu kategorii stron. W zaskarżonej regulacji dokonano jednak zróżnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów. Odmienne potraktowanie polega zaś na tym, że ustawodawca inaczej uregulował model zaskarżenia zażaleniem postanowienia o kosztach w zależności od tego, czy skargę o wznowienie rozpoznaje sąd powszechny, czy też Sąd Najwyższy. W pierwszym przypadku stronie przysługuje prawo złożenia zażalenia na takie rozstrzygnięcie, w drugim zaś takiego prawa jest ona pozbawiona.

Konstytucyjny nakaz równego traktowania podmiotów mających wspólną cechę relewantną – jak zostało to już zaznaczone – nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Uwarunkowane

jest to jednak wykazaniem, że owo zróżnicowanie: a) nie nosi cech arbitralności i pozostaje w racjonalnym związku z celem regulacji, b) odpowiada zasadzie proporcjonalności, c) służy ochronie określonych wartości konstytucyjnych.

3.5.1. W pierwszym rzędzie należało zatem zbadać, czy kwestionowana regulacja i wynikające z niej zróżnicowanie podmiotów nie nosi cech arbitralności i pozostaje w racjonalnym związku z celem regulacji.

W tym względzie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że odmienne potraktowanie stron postępowania wzniołowego pod względem zaskarżalności postanowienia o jego kosztach podyktowane jest przede wszystkim szczególną pozycją ustrojową Sądu Najwyższego, jako najwyższej instancji sądowniczej w polskim systemie prawnym, rozstrzygającej sprawy – poza pewnymi ściśle określonymi wyjątkami – w sposób ostateczny, a od jego orzeczeń, co do zasady, nie przewiduje się środków zaskarżenia. Również dostęp do tego sądu, w odróżnieniu od sądów powszechnych, nie ma charakteru powszechnego i nie dotyczy każdej rodzajowo sprawy – od strony przedmiotowej jest ściśle reglamentowany w przepisach poszczególnych procedur. Takie ukształtowanie postępowania przed Sądem Najwyższym jest w zasadniczej części podyktowane regulacją ustrojową. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Wedle zaś art. 183 ustawy zasadniczej, „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania” (ust. 1) oraz „wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach” (ust. 2). Przywołana norma konstytucyjna znajduje swoje doprecyzowanie w art. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.). W świetle tej regulacji jurysdykcja Sądu Najwyższego odnosi się między innymi do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez: 1) zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych za pomocą rozpoznawania kasacji oraz innych środków odwoławczych, 2) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne oraz 3) rozstrzygnięcie innych spraw określonych w ustawach.

Przepisy te kształtują pozycję Sądu Najwyższego jako organu powołanego przede wszystkim do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad działalnością niższych instancji sądowniczych w Polsce. W ramach tej jurysdykcji pierwszorzędnym zadaniem Sądu Najwyższego, również w związku z indywidualnie rozpoznawanymi sprawami, jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa, jako jednego z elementów gwarantujących bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz pewności prawa. Obydwe te wartości należy zaś uznać za niezbędne dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zapewnienia odpowiednio efektywnego stopnia ochrony praw i wolności zadeklarowanych w Konstytucji. Szczególna rola Sądu Najwyższego, realizowana przede wszystkim w formie nadzoru judykacyjnego, ma zatem ściśle umocowanie i uzasadnienie konstytucyjne. Trybunał zaznacza jednak, że nie wynika ono z samego umiejscowienia Sądu Najwyższego w hierarchii organów odpowiedzialnych za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, lecz związana jest z powinnością zagwarantowania stabilności systemu prawnego oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego, w tym pewności jednostek co do przysługujących im praw i wolności.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „sąd ten w mniejszym stopniu, niż poprzednio, spełnia rolę typowego organu nadzoru judykacyjnego, natomiast na pierwszy plan wybija się jego zadanie jako organu dbającego o prawidłową wykładnię prawa w orzecznictwie sądowym oraz o jednolitość tego orzecznictwa. Uważa się, że sprawy, które trafiają do Sądu Najwyższego [...], powinny mieć charakter precedensowy i doniosły dla wymiaru sprawiedliwości. [...] Orzeczenie Sądu Najwyższego rozstrzygającego konkretny spór powinno mieć szersze znaczenie i szerszy rezonans niż tylko ten, który łączy się ze stronami konkretnego postępowania i ich interesami. W działalności tego Sądu najważniejsze jest dokonywanie wykładni prawa i ujednoczenie orzecznictwa sądowego, nie zaś wąsko pojęte sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W tym aspekcie sprawowanie nadzoru judykacyjnego i wymierzanie sprawiedliwości jest funkcjonalnie podporządkowane głównym zadaniom Sądu Najwyższego, które lokują się w sferze wykładni prawa i ujednoczenia orzecznictwa. [...] Bez ujednoczającego nadzoru Sądu Najwyższego nad orzecznictwem sądów niższych instancji trudno przyjąć, że spełnione są wymagania wynikające z art. 183 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, a także klauzuli demokratycznego państwa prawnego” (W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2006, s. 6, 14-19).

Realizacja konstytucyjnej roli Sądu Najwyższego wymaga znalezienia rozsądnego kompromisu pomiędzy doбором środków zawężających dostęp do jego jurysdykcji, jako gwarancji niezwłocznego i merytorycznego pogłębionego rozpatrywania najistotniejszych z systemowego punktu widzenia zagadnień prawnych, a prawem jednostki do rozpoznania przedkładanej przez nią sprawy, w sytuacji gdy będzie miała ona rzeczywiście doniosły charakter. Chodzi zatem o doprowadzenie do sytuacji, w której najwyższa instancja sądownicza, działająca przede wszystkim w sferze zapewnienia jednolitości orzecznictwa, nie będzie wykonywała powinności kolejnej (trzeciej) instancji, zaangażowanej w rozstrzygnięcie typowych, powszechnych spraw, ale będzie przesądzać

najbardziej istotne zagadnienia prawne, korygując nieprawidłowości występujące w praktyce stosowania prawa. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera odpowiednie ukształtowanie modelu środków odwoławczych, inicjujących postępowanie przed tym sądem. Nie mogą być one nadmiernie rozbudowane, tworząc system tzw. trzeciej instancji. Ich rola powinna być ograniczona do możliwości przedłożenia Sądowi Najwyższemu do rozpoznania tylko tych kategorii spraw, które – z punktu widzenia pewności obrotu prawnego – wymagają dokonania pogłębionej analizy i wykładni, a nie zwyczajnej weryfikacji działania sądów niższych instancji w ramach modelu instancyjnej kontroli orzeczenia. Sytuacja, w której przepisy ustawy nie limitowałyby dostępu do Sądu Najwyższego, również w postaci rozbudowania katalogu kolejnych środków zaskarżenia w postępowaniu przed tym sądem, w oczywisty sposób musiałyby skutkować wystąpieniem znaczących trudności w rozpoznawaniu spraw najbardziej skomplikowanych oraz najistotniejszych z punktu widzenia obrotu prawnego, jak również wydłużenia postępowania w tym zakresie. W świetle przywołanej już konstytucyjnej roli Sądu Najwyższego sytuacja taka byłaby niedopuszczalna. Warto w tej mierze przytoczyć stanowisko Sądu Najwyższego, który wskazał, że „cel i przedmiot postępowania przed Sądem Najwyższym jest inny niż przedmiot i cel postępowania przed sądem powszechnym. Sąd Najwyższy, będący w ujęciu konstytucyjnym sądem szczególnym (art. 175 Konstytucji), sprawującym nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji), nie rozstrzyga sprawy ani nie osądza osób oraz zgłaszanych przez nie roszczeń, lecz – w zakresie określonym przez skarżącego – wyłącznie kontroluje legalność zaskarżonego orzeczenia. Tej oceny nie zmienia, oczywiście, art. 398¹⁶ k.p.c., umożliwiający Sądowi Najwyższemu w określonych okolicznościach wydanie orzeczenia co do istoty sprawy, który jest przepisem wyjątkowym, podyktowanym tradycją oraz względami ekonomii procesowej” (uzasadnienie uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III CZP 142/07, OSNC nr 11/2008, poz. 122).

Nie budzi wątpliwości, że na gruncie k.p.c. obowiązuje zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych przez sąd pierwszej instancji. Przepisy art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. określają również katalog przypadków, w których istnieje możliwość zaskarżenia orzeczenia do Sądu Najwyższego. Kwestionowany przez skarżącą art. art. 394¹ § 3 k.p.c. uniemożliwia jednak złożenie zażalenia na orzeczenie Sądu Najwyższego wydane w przedmiocie kosztów do równorzędnego składu tego sądu (instancja pozioma). Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że w świetle konstytucyjnej roli Sądu Najwyższego, definiowanej przede wszystkim przez pryzmat realizowania nadzoru judykacyjnego, wyłączenie to jest nie tylko racjonalne i przydatne do osiągnięcia zakreślonego celu konstytucyjnego, ale również nie nosi cech arbitralności, gdyż stanowi bezpośrednią konsekwencję ogólnej zasady niezaskarżalności orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy, uwarunkowanej modelem funkcjonowania tego sądu w systemie organów władzy sądowniczej.

3.5.2. Warunkiem uznania zróżnicowania podmiotów znajdujących się w tożsamej relewantnie sytuacji jest ustalenie, że rozróżnienie to ma charakter odpowiednio proporcjonalny. Należało zatem rozważyć, czy regulacja ta jest niezbędna dla osiągnięcia założonego celu, jaki przyświecał ustanowieniu danego unormowania, jak również czy nie pozostaje w kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Do określenia pierwszej ze wskazanych zależności konieczne było przede wszystkim wskazanie, że ustanowiona w k.p.c. zasada postępowania dwuinstancyjnego zasadniczo dotyczy sądów powszechnych, mieszcząc się w modelu apelacji lub zażalenia. Ustawa procesowa przewiduje również brak możliwości wnoszenia środków odwoławczych od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy. W świetle obowiązującej regulacji istnieją zatem dwa systemy: pierwszy, umiejscowiony na poziomie sądownictwa powszechnego i gwarantujący możliwość wywiedzenia środka odwoławczego; drugi, występujący zasadniczo w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, którego orzeczenia nie mogą być już kwestionowane w toku instancji. Rozróżnienie to podyktowane jest wspomnianą już szczególną rolą tego sądu, sprawującego nadzór judykacyjny, będącego instrumentem zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Takie stanowisko konsekwentnie zajmował Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie, podnosząc w tym zakresie, że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu” (wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

Wyłączenie możliwości składania środków odwoławczych od orzeczeń co do istoty sprawy wydanych przez Sąd Najwyższy jest instrumentem umożliwiającym temu sądowi właściwe oraz możliwie niezwłoczne orzekanie w sprawach o szczególnym znaczeniu dla systemu prawnego. Mnożenie środków odwoławczych od orzeczeń wydanych przez ten sąd paradoksalnie godziłoby w prawo do sądu przysługujące uczestnikom obrotu prawnego z mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, jako element prawa do sądu, w powiązaniu z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, obejmuje swoim zakresem również

przewidywalność orzeczenia, jakie może być w jej sprawie wydane, np. przez sąd powszechny. Do zapewnienia jednolitości orzecznictwa, w tym zagwarantowania możliwie homogenicznej wykładni przepisów prawa, konieczne jest takie ukształtowanie jurysdykcji Sądu Najwyższego, która ograniczona zostanie do rozstrzygania tylko kategorii spraw, które są najtrudniejsze lub stają się przedmiotem istotnych rozbieżności w orzecznictwie lub doktrynie. Szerokie ukształtowanie dostępu do najwyższej instancji sądowniczej lub też wprowadzenie możliwości instancyjnego kwestionowania jej orzeczeń mogłoby skutkować obniżeniem jakości wydawanych rozstrzygnięć, z rażąco szkodą dla chronionego konstytucyjnie bezpieczeństwa obrotu prawnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji). Mogłoby to również skutkować obniżeniem dynamiki rozpoznawanych spraw, godząc tym samym w jeden z elementów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jakim jest prawo do niezwłocznego rozpoznania sprawy.

Jednym ze szczególnych instrumentów inicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym, który został wykorzystany przez skarżącą, jest skarga o wznowienie postępowania. Środek ten przysługuje jedynie w wyjątkowych wypadkach, związanych z bezpośrednim oraz istotnym naruszeniem zasady praworządności, skutkujących w konkretnej sprawie uchYLENIEM zasady stabilności prawomocnego orzeczenia sądowego. Od postanowienia Sądu Najwyższego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania nie przysługuje środek odwoławczy, a sprawa na tym etapie ulega już ostatecznemu zakończeniu. To znaczy, że orzeczenie wydane w odniesieniu do „sprawy głównej”, na skutek rozpoznania tego środka, nie może być przez stronę w dalszej mierze kwestionowane. Z tego punktu widzenia akceptowalna jest również sytuacja, wywiedziona z zaskarżonego przepisu, który uniemożliwia złożenie zażalenia na postanowienie o kosztach procesu wygenerowanych w związku z postępowaniem w tej sprawie przed Sądem Najwyższym. Należy przy tym zaznaczyć, że kwestie kosztów postępowania, choć mają istotny charakter z punktu widzenia ochrony praw majątkowych, to jednak akcesoryjną naturę względem samej sprawy głównej. Brak możliwości zaskarżenia tej drugiej kategorii rozstrzygnięcia powinien być zatem rozpatrywany w łączności z nierozzerwalnie związaną z nim kwestią braku zaskarżalności orzeczeń w sprawie głównej, która była powodem powstania określonego rodzaju kosztów postępowania. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że wyłączenie przez ustawodawcę możliwości instancyjnego kwestionowania obu kategorii orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy – głównego i akcesoryjnego – znajduje dostateczne uzasadnienie w sferze wartości chronionych konstytucyjnie, w szczególności na płaszczyźnie zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz prawa do niezwłocznego rozpoznania sprawy, jako elementu prawa do sądu, a także jest instrumentem koniecznym do realizacji przez Sąd Najwyższy powierzonych mu konstytucyjnie zadań.

3.5.3. Należało wreszcie zweryfikować istnienie trzeciej przesłanki warunkującej dopuszczalność różnicowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, jaką jest kwestia ochrony konstytucyjnie oznaczonych wartości.

Wskazywaną już wielokrotnie w toku niniejszych rozważań zasadą postępowania przed Sądem Najwyższym jest niezaskarżalność orzeczeń wydawanych przez ten organ na skutek wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Dotyczy to zarówno orzeczeń wydanych w sprawie głównej, jak również w powiązanych z nimi sprawach o charakterze akcesoryjnym. Wyłączenie prawa do zaskarżania orzeczeń o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w trzech wartościach konstytucyjnych, jakimi są szybkość postępowania, zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych oraz bezpieczeństwo obrotu prawnego powiązane z zapewnieniem jednolitej wykładni przepisów prawa.

W świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji elementem prawa do sądu jest prawo do niezwłocznego rozpoznania sprawy, zaś szybkość postępowania sądowego w znacznym stopniu wpływa na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji. Konieczność dochowania tego standardu wynika nie tylko z postanowień polskiej ustawy zasadniczej, ale również jest wiążący na mocy prawa międzynarodowego – „prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury zakłada także możliwość rozpatrzenia spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Szybkie uzyskanie rozstrzygnięcia sądowego leży też w bezpośrednim interesie strony. Kwestia ta ma nie tylko ów wymiar subiektywny, ale także obiektywny, albowiem wymiar sprawiedliwości nie może być sprawowany z opóźnieniami prowadzącymi do osłabienia skuteczności sądów i zaufania do nich” (zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Philis przeciwko Grecji*, 27 czerwca 1997 r., nr 19773/92). Wprowadzenie zaś tego elementu do art. 45 ust. 1 Konstytucji „wskazuje na szczególne znaczenie, jakie ma sprawne rozpoznanie sprawy. Można uznać wprost, że dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, służy ono realizacji celu materialnego prawa karnego, jako że ze sprawnym rozpoznawaniem wiąże się większe prewencyjne działanie prawa [...]. Po drugie, rozpoznanie sprawy bez zbędnej zwłoki eliminuje zagrożenia dla sprawności i gwarancyjności postępowania [...], wynikające z przewlekłości postępowania. Nawet zapewnienie wszelkich uprawnień procesowych w toku postępowania oraz ostateczne rozstrzygnięcie zgodne z postulatem sprawiedliwości zapadłe jednak z takim opóźnieniem, że może prowadzić do unicestwienia celów prowadzonego postępowania, stanowi zaprzeczenie gwarancyjnego charakteru prawa do sądu” (wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128).

Brak możliwości zaskarżenia do Sądu Najwyższego postanowienia o kosztach, które było wydane przez ten sąd po raz pierwszy, wprost służy realizacji zasady szybkości postępowania jako elementu prawa do sądu. Wprowadzenie środków o charakterze dewolutywnym do tego postępowania mogłoby tylko skutkować wydłużeniem czasu na rozpoznanie spraw zawisłych przed tym sądem. Sytuacja taka jest zaś nie do pogodzenia z wartością bezpieczeństwa obrotu prawnego, w tym jednolitością wykładni prawa, na straży której stoi najwyższa instancja sądownicza w kraju. Konieczność rozpoznawania kolejnych środków odwoławczych, nawet w sprawach o koszty postępowania, nadmiernie obciążałaby Sąd Najwyższy, istotnie wydłużając czas oczekiwania na rozpoznanie pozostałych spraw. Należy zatem uznać, że brak możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach procesu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym sprzyja realizacji unormowań zawartych w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy istotne znaczenie ma również zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „zasadniczym instrumentem korekty orzeczeń niezgodnych z prawem jest kontrola instancyjna sprawowana przez sąd drugiej instancji. Z prawomocnym orzeczeniem wydanym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym wiąże się domniemanie zgodności z prawem (...). Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych (...) ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem [...]” (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39). „Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych ma istotne znaczenie z punktu widzenia formalnego aspektu zasady państwa prawnego, zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie. Oczywiście jest, że każda sprawa, w tym każdy spór prawny rozpatrywany w drodze sądowej, powinna mieć swoje ostateczne, skuteczne i niepodważalne na drodze prawnej rozstrzygnięcie” (wyrok TK z 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istotne jest to, że „w pewnym momencie musi zapaść rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu. Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć liczby i rodzaju instancji, w których dana sprawa jest rozstrzygana, albo – inaczej mówiąc – etapu procedury, po którym ustawodawca wyłącza możliwość kwestionowania domniemanie zgodności orzeczenia sądowego z prawem. Mnożenie instancji i środków prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewnianym przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej. (...) Z prawomocnym orzeczeniem wydanym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym wiąże się domniemanie zgodności z prawem takiego orzeczenia. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszenia prawomocnego orzeczenia” (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39).

Wyłączenie zaskarżalności orzeczeń o kosztach procesu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym jest instrumentem gwarantującym stabilność obrotu prawnego i służy ochronie prawomocności orzeczeń sądowych. Dopuszczenie na etapie postępowania przed najwyższym organem sądowniczym możliwości kwestionowania orzeczeń, chociażby w trybie instancji poziomej, wydłużałoby czas uzyskania ostatecznego orzeczenia przed tym sądem, co w powiązaniu już z i tak nadzwyczajnym charakterem takiego postępowania, godziłoby w stabilność obrotu prawnego. Nie budzi zaś wątpliwości, że stabilność obrotu prawnego pozostaje istotną wartością konstytucyjną, którą wywodzi się z art. 45 ust. 1 w powiązaniu z art. 2 Konstytucji. Trudno sobie bowiem wyobrazić egzekwowanie przez jednostkę prawa do sądu, w tym prawa do niezwłocznego uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia, w oderwaniu od zapewnienia jednolitości orzecznictwa. Sąd Najwyższy, realizując nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych, w drodze dokonywanej wykładni istotnych zagadnień prawnych, stoi na straży przewidywalności orzecznictwa, w razie potrzeby dokonując weryfikacji kierunku rozstrzygnięć wydawanych przez sądy niższej instancji. Ta szczególna rola, zdefiniowana w art. 175 ust. 1 w powiązaniu z art. 183 ust. 1 Konstytucji, wymaga odpowiedniego ukształtowania procedury w taki sposób, aby możliwe było przyjmowanie do rozpoznania tylko tych kategorii spraw, które mają szczególne znaczenie dla obszaru nadzoru judykacyjnego najwyższego organu sądowniczego. Wprowadzenie możliwości odwołań do „instancji poziomej” ulokowanej wewnątrz tego sądu, również w sprawach o charakterze akcesoryjnym, w tym z zakresu kosztów postępowania, uniemożliwiłoby lub też co najmniej znacząco utrudniło rozpoznawanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, co stanowi istotę jurysdykcji Sądu Najwyższego.

3.5.4. W rezultacie należało podkreślić, że wynikający z zakwestionowanego przepisu brak możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania, o których rozstrzygał po raz pierwszy Sąd Najwyższy (do równorzędnego składu tego sądu) oznacza odmienne potraktowanie stron postępowania przed Sądem Najwyższym,

względem podmiotów skarżących tożsame postanowienia w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Niemniej jednak takie odmienne potraktowanie jest racjonalnie uzasadnione, odpowiada zasadzie proporcjonalności oraz służy ochronie zasady rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i wspomaga zapewnienie stabilności obrotu prawnego.

3.6. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowana regulacja w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy, jest zgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena zgodności art. 394¹ § 3 k.p.c. z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.1. W badanej skardze konstytucyjnej skarżąca jako wzorce kontroli konstytucyjnej wskazała także: prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych (art. 78 Konstytucji) oraz pozostającą w związku z tym prawem zasadę dwuinstancyjnego postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji), w związku z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wypowiedział się w kwestii znaczenia prawa do sądu jako jednej z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednego z fundamentów państwa prawnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie.

Prawo do zaskarżania orzeczeń, w tym również orzeczeń sądowych, wynika z art. 78 Konstytucji. Przepis ten wyraża najbardziej ogólną zasadę zaskarżalności wszelkich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu prawnym, zarówno kończącym się orzeczeniem wydanym przez sąd, jak i decyzją pochodzącą od niesądowego organu władzy publicznej. Omawiana regulacja, ze względu na swój generalny charakter, mogłaby *prima facie* być uznana za nieadekwatny wzorzec kontroli. Nie może jednak ująć uwadze okoliczność, że skarżąca powołała ją w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Obydwa te przepisy ustanawiają standard konstytucyjny, którego treścią jest prawo do zaskarżania orzeczeń wydawanych przez sądy. Nie jest to jednak równoznaczne z możliwością kwestionowania każdego rozstrzygnięcia sądowego przed sądem wyższej (drugiej) instancji. Wymóg konstytucyjny, wynikający z regulacji art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nakazuje jedynie, aby strona postępowania dysponowała prawem do kwestionowania orzeczenia sądowego w ogóle (prawo do instancyjnej kontroli orzeczenia), a nie wyłącznie przed sądem drugiej instancji. Jeszcze inaczej rzecz ujmując, każda ze stron będących w sporze, w związku z wydaniem orzeczenia sądowego, może skorzystać na gruncie art. 78 Konstytucji z prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Stanowisko takie zostało zaprezentowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r. (sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110), w którym zaznaczono, że „jak wynika z art. 78 Konstytucji, wszelkie orzeczenia wydane w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (także sądowym) mogą zostać zaskarżone w celu zweryfikowania ich prawidłowości, jednak nie w każdym przypadku wymagane jest istnienie organu (sądu) wyższej instancji”. Inną rzeczą, co będzie jeszcze przedmiotem dalszych rozważań, pozostaje to, czy prawo to ma charakter absolutny, a przez to może być stosowane w każdych okolicznościach, jak również, czy nie istnieją w systemie konstytucyjnym wartości, które stanowią podstawę do jego ograniczenia.

4.2. Orzeczenie o kosztach procesu, na które zasadniczo składają się koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego, bezpośrednio wpływa na sytuację majątkową strony postępowania. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że ich wartość ekonomiczna jest konstytucyjnie chronionym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124). W tym zakresie dochodzi więc do rozstrzygnięcia przez sąd o konstytucyjnych wolnościach i prawach jednostki. W orzeczeniu dotyczącym kosztów procesu dochodzi do ustalenia, kto i w jakim zakresie poniesie koszty przeprowadzonego postępowania, co – w zależności od jego rezultatu – rozstrzygać będzie o oszczupieniu masy majątkowej strony przegrywającej oraz rozliczenia kosztów poniesionych przez stronę wygrywającą.

Trybunał Konstytucyjny zwraca jednocześnie uwagę, że orzeczenia dotyczące kosztów procesu cywilnego mogą odnosić się do różnych podmiotów publicznych i prywatnych oraz wywoływać różnorodne skutki w prawach majątkowych tychże podmiotów. Co więcej, postępujący stopień skomplikowania poszczególnych spraw, a przez to również wzrastające koszty ich prowadzenia, powoduje, że mające akcesoryjny charakter orzeczenie o kosztach takiego postępowania może, i niejednokrotnie, ma równie istotne znaczenie, co rozstrzygnięcie o istocie samej sprawy. Innymi słowy, poszczególne podmioty mogą być zainteresowane zakwestionowaniem

orzeczenia sądu w sprawie kosztów procesu. Podmiotom tym – w zakresie dotyczącym kosztów procesu – przysługuje ochrona różnych dóbr gwarantowanych im konstytucyjnie.

W przypadku strony postępowania przed Sądem Najwyższym dotyczącego skargi o wznowienie postępowania, która nie została uwzględniona, jest to ochrona jej praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Należy uznać, że do ich bezpośredniego naruszenia (uszczerplenia tych praw) dochodzi przez nałożenie obowiązku zapłaty kosztów sądowych oraz – co miało miejsce w sprawie skarżącej – kosztów zastępstwa procesowego. Z drugiej strony, to podmiot wygrywający postępowanie (przeciwnik procesowy) może domagać się ochrony swoich praw majątkowych, przez żądanie zasądzenia w tym postępowaniu kosztów, które poniósł w związku z koniecznością zaangażowania się w to postępowanie, między innymi w postaci kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Obydwie strony, kwestionując orzeczenie sądu dotyczące kosztów procesu, mogą zaś chronić nie tylko swoje prawa majątkowe, ale także prawo do sądu oraz powiązany z nim wymóg wypełnienia sprawiedliwości proceduralnej – prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, której konstytucyjnie chronionym elementem jest m.in. prawo do korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego (por. K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 429-472).

Co więcej, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 87¹ § 1 k.p.c., w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. Ustawodawca nie pozostawia zatem stronom żadnego wyboru w sferze niezbędności poniesienia kosztów zastępstwa procesowego, co wiąże się z późniejszą koniecznością ich rozliczenia. Obligatoryjność ustanowienia profesjonalnej formy zastępstwa procesowego wiąże się z koniecznością opłacenia pełnomocnika przez stronę, a później roszczeniem o zwrot tych kosztów od strony przegrywającej. Brak możliwości odzyskania tego typu wydatków może powstrzymać stronę od zainicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym, co z kolei może skutkować naruszeniem zasady praworządności, czasem w sposób rażący pogarszając sytuację prawną jednostki. Z drugiej strony, również przegrywający proces powinien mieć możliwość zakwestionowania wysokości i zasadności zwrotu kosztów poniesionych przez stronę wygrywającą.

4.3. Przechodząc do merytorycznej oceny zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli (to jest: art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji), należało wziąć pod uwagę przepisy proceduralne regulujące kwestię rozpoznania skargi o wznowienie postępowania przez Sąd Najwyższy. Zagadnienie to zostało uregulowane w dziale VI k.p.c. Zgodnie z art. 405 k.p.c., „Do wznowienia postępowania z przyczyn nieważności oraz na podstawie przewidzianej w art. 401¹ właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów różnych instancji, właściwy jest sąd instancji wyższej. Do wznowienia postępowania na innej podstawie właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał co do istoty sprawy”. Jeżeli skarga o wznowienie postępowania dotyczy orzeczenia Sądu Najwyższego, jest on sądem właściwym do rozpoznania tej skargi.

W sprawie skarżącej Sąd Najwyższy, orzekając w postępowaniu o wznowienie, wydał postanowienie o kosztach procesu (kosztach zastępstwa procesowego). Rozstrzygnął zatem nie tylko co do zasadności samej skargi o wznowienie postępowania, ale również przesądził o sytuacji majątkowej skarżącej, nakazując zapłatę określonej kwoty tytułem kosztów zastępstwa procesowego na rzecz strony przeciwnej. W świetle dotychczasowych ustaleń należało również wskazać, że dyspozycja tego orzeczenia stanowiła bezpośrednią ingerencję w prawa majątkowe skarżącej. W konsekwencji rozstrzygnięcie o kosztach procesu wydane przez Sąd Najwyższy po raz pierwszy pozostaje sprawą samoistną, która powinna być rozpatrywana w oderwaniu od podstawowej względem niej sprawy głównej, w tym wypadku – sprawy cywilnej dotyczącej skargi o wznowienie postępowania. Okoliczność, że orzeczenie o kosztach procesu ma charakter akcesoryjny względem sprawy głównej nie stanowi podstawy do ich wzajemnego utożsamienia i potraktowania jako jednej „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Czym innym pozostaje bowiem wydanie przez Sąd Najwyższy orzeczenia o zasadności – lub jej braku – skargi o wznowienie postępowania, które zawsze odnosi się do już przeprowadzonego postępowania sądowego, w związku z którym taką skargę się składa. Inny zaś charakter prawny wiązać należy z rozstrzygnięciem o kosztach rozpoznania sprawy przed Sądem Najwyższym, co do których – zasadności zasądzenia oraz ustalenia ich wysokości – sąd ten wypowiada się po raz pierwszy, a zatem nie dokonuje kontroli zapadłego w tej mierze rozstrzygnięcia. W rezultacie rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy w przedmiocie kosztów procesu powinno być *prima facie* traktowane jako objęte, wynikającą z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarancją możliwości jego zaskarżenia.

4.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego istota problemu konstytucyjnego, jaki ujawnił się w niniejszej sprawie, sprowadziła się do zbadania, czy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, rozpatrującym któryś z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w tym orzekającym ze skargi o wznowienie postępowania, konieczne

było zastosowanie w pełnej rozciągłości standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Ocena zasadności skargi musiała być zatem dokonana również po dostatecznym rozważeniu kwestii związanych z efektywnością rozpatrywania spraw i dobrem wymiaru sprawiedliwości, jak również rolą Sądu Najwyższego w systemie organów władzy sądowniczej, które to powody mogłyby uzasadnić wyłączenie w tym wypadku prawa do zaskarżania orzeczeń o kosztach sądowych wydanych po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy.

Zdanie drugie art. 78 Konstytucji dopuszcza wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, co uwarunkowane jest ustawową formą takiego ograniczenia. Oznacza to, że prawo wynikające z przywołanego postanowienia Konstytucji nie ma charakteru bezwzględnie i może być przez ustawodawcę w określony sposób limitowane. Również prawo do rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji może podlegać ograniczeniom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekonuje o tym dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że „ustawodawca ma pewien zakres swobody regulacyjnej przy normowaniu postępowania przed sądem drugiej instancji, jednakże [...] ustawa nie może całkowicie zamykać dostępu do sądu drugiej instancji ani też ustanawiać nieuzasadnionych ograniczeń, które nie odpowiadałyby wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Nie powtarzając ustaleń dokonanych w części III pkt 3 niniejszego uzasadnienia, które również w tej części rozważań należało uznać za w pełni adekwatne i znajdujące zastosowanie, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że w każdym państwie funkcjonującym w ramach współczesnego systemu konstytucyjnego istnieje najwyższa instancja sądownicza, której zadaniem jest rozpoznawanie najistotniejszych i najbardziej skomplikowanych spraw. Wydawane w tym zakresie orzeczenia mają istotny wpływ na kształt systemu prawnego w danym państwie, jak również na bieżącą działalność orzeczniczą sądów ulokowanych hierarchicznie niżej, na których spoczywa główny ciężar obowiązku wymiaru sprawiedliwości. Warunkiem zapewnienia efektywności działania najwyższych instancji sądowniczych, jak również merytorycznej poprawności wydawanych przez nie rozstrzygnięć – która z kolei determinowana jest zagwarantowaniem możliwości pogłębionej analizy sprawy – jest wprowadzenie mechanizmów limitujących dostęp do jurysdykcji tych sądów. Znaczny napływ spraw oraz istotnie zwiększający się stopień ich skomplikowania – obydwa spowodowane rozwojem stosunków gospodarczych i społecznych – muszą w konsekwencji doprowadzić do osłabienia poziomu orzecznictwa każdego sądu najwyższego, co następnie będzie rzutowało na efektywność ochrony praw podmiotowych, która w wymiarze powszechnym realizowana jest przez sądownictwo niższych instancji. Ze względu na potrzebę zapewnienia należytej ochrony praw i wolności, w tym również prawa do sądu, konieczne jest wprowadzenie środków, które w pewnym stopniu zawężą dostęp do najwyższej instancji sądowniczej i ograniczą możliwość składania środków odwoławczych od orzeczeń zapadłych na jego forum.

W polskim systemie prawnym Sąd Najwyższy został przede wszystkim ulokowany jako organ mający za zadanie sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Może on również wykonywać inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2 Konstytucji). Najistotniejszym zadaniem Sądu Najwyższego jest jednak dbałość o jednolitość oraz jakość orzecznictwa. Realizacja tego zadania uwarunkowana jest jednak wyselekcjonowanym (ilościowym i jakościowym) charakterem spraw, które mają być przedmiotem jego rozpoznania. W świetle regulacji konstytucyjnej, prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w zasadzie realizowane jest w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Rozpoznanie sprawy – na zasadzie wyjątku – przez Sąd Najwyższy ma za zadanie nie tylko uczynienie zadość konieczności wymierzenia sprawiedliwości w konkretnej sprawie, ale przede wszystkim, przez jej rozpoznanie, ujednoczenie orzecznictwa, wyjaśnienie skomplikowanego zagadnienia prawnego lub też rozstrzygnięcie innej kwestii, która będzie miała istotne znaczenie dla stabilności systemu prawnego oraz jednolitości orzecznictwa sądów niższych instancji. Wszystkie te wartości są w demokratycznym państwie prawnym konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego, które następnie znajduje swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w sferze zagwarantowania porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy również zwrócić uwagę, że rozpatrywane zagadnienie nie dotyczy limitowania dostępu do jurysdykcji Sądu Najwyższego w odniesieniu do sprawy głównej, a jedynie – choć relatywnie istotnego – zagadnienia o charakterze akcesoryjnym, które jednak, mimo wszystko, ma charakter poboczny względem kwestii głównej.

Na tle niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny znalazł zatem szczególnie silne uzasadnienie do zaakceptowania wyjątku od zasady zaskarżalności orzeczenia dotyczącego kosztów procesu, w sytuacji gdy zostało ono wydane przez Sąd Najwyższy. Za wprowadzeniem tak określonego odstępstwa od zasady przemawia przede wszystkim konieczność ochrony prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niezbędność zapewnienia stabilności obrotu prawnego. Upoważnia to Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia, że art. 394¹ § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania

wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Na zakończenie rozważań, Trybunał Konstytucyjny dostrzega konieczność analizy możliwości zastosowania w niniejszej sprawie ostatniego ze wskazanych przez skarżącą wzorców kontroli, tj. art. 176 ust. 1 Konstytucji. W tym względzie należy stwierdzić, że przywołany przepis zasadniczo ma charakter ustrojowy. Zawiera przede wszystkim, adresowany do ustawodawcy, obowiązek określonego uregulowania procedur obowiązujących przed sądami, co oznacza konieczność takiego zorganizowania sądownictwa, aby sprawy mogły być rozpoznawane przez odrębne (co najmniej dwie) kategorie sądów, usytuowane względem siebie w relacji hierarchicznej. Taka norma ustrojowa nie może być jednak uznana za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu, czemu nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, który konkretyzuje treść prawa jednostki do zaskarżenia decyzji, również sądowych (art. 78 Konstytucji), w ramach postępowania sądowego. Należy jednak mieć na uwadze, że w przypadku, gdy skargę o wznowienie postępowania, a także kwestię nierozzerwalnie związanych z nią kosztów, rozpoznaje Sąd Najwyższy, to odbywa się to już całkowicie poza tokiem określonym przez zasadę dwuinstancyjności. W konsekwencji, brak obowiązywania zasady dwuinstancyjności w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, będący przede wszystkim wynikiem ustrojowego usytuowania tego sądu, uzasadnia stwierdzenie, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

147

WYROK

z dnia 14 października 2015 r.

Sygn. akt Kp 1/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 października 2015 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 października 2015 r. w M. P. poz. 1045.

- 1) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, zmieniającego art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133), w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, także przesłania akt spraw sądowych, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części obejmującej dodany art. 175a § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r., z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 35 ustawy z 20 lutego 2015 r., dodającego w ustawie z 27 lipca 2001 r. w art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części obejmującej dodany art. 175a § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r., z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,
- 3) art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 ustawy z 27 lipca 2001 r., z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 1 pkt 21 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może żądać przesłania akt spraw sądowych, oraz art. 1 pkt 21 lit. b ustawy z 20 lutego 2015 r., zmieniające art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, 509, 694, 1066 i 1309), są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

2. Art. 1 pkt 35 ustawy z 20 lutego 2015 r. powołanej w punkcie 1, wprowadzający art. 114 § 1a ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

3. Art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r. powołanej w punkcie 1, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

4. Art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r. powołanej w punkcie 1, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

II

Przepisy wskazane w części I punkcie 1, 2 i 3 nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

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 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 16 marca 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) zarzucił niezgodność: 1) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca), zmieniającego art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.), w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, także przesłania akt spraw sądowych, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p.; 2) art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej dodającego w p.u.s.p. w art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji; 3) art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca zauważył, że ustawa zmieniająca zawiera wiele potrzebnych zmian, mających na celu usprawnienie prowadzonych postępowań sądowych i ułatwienie dostępu do sądu, a mianowicie: upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (dalej też: Minister) do określenia właściwości sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa prasowego, prawa autorskiego i praw pokrewnych oraz ksiąg wieczystych, zapoznanie się z aktami spraw za pomocą systemu teleinformatycznego, stworzenie podstaw prawnych do prowadzenia centralnych rejestrów biegłych, mediatorów i lekarzy sądowych. Jednocześnie niektóre zmiany przewidziane w ustawie zmieniającej wzbudziły kontrowersje. Znalazło to wyraz w skierowanych do Prezydenta opiniach Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego, w których zwracano uwagę m.in. na konieczność precyzyjnego uregulowania zagadnień dostępu do danych osobowych zawartych w aktach sądowych, a także sposobu określenia w ustawie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie dostępu do akt spraw sądowych.

1.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.).

1.2.1. Uzasadniając zarzut dotyczący art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, także przesłania akt spraw sądowych Wnioskodawca wskazał, że istotny dla oceny zgodności z Konstytucją tej regulacji jest sposób określenia przesłanki przesłania akt, którą jest konieczność weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, realizowanego w ramach władzy sądowniczej. Zdaniem Wnioskodawcy, przesłanka ta zakłada uznanie Ministra Sprawiedliwości. Dla przyznania kompetencji żądania akt sprawy będącej w toku muszą istnieć silne i uzasadnione przesłanki. Kompetencja taka może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską, ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności. Wymagań tych – w ocenie Wnioskodawcy – nie spełnia kwestionowana regulacja.

1.2.2. W ocenie Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja narusza również wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Sposób uregulowania kryterium dostępu do akt sądowych, w tym akt spraw będących w toku, w sytuacji, gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie, prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa.

Trudno zgodzić się z założeniem, że efektywność nadzoru zewnętrznego nie może być zapewniona bez wyposażenia Ministra Sprawiedliwości w kompetencję żądania akt spraw sądowych obejmującą sprawy będące w toku. Ani w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, ani w toku prac legislacyjnych nie wykazano, że bez przyznania kompetencji żądania akt spraw sądowych zewnętrzny nadzór administracyjny nie będzie mógł być w sposób skuteczny realizowany.

1.2.3. Zdaniem Wnioskodawcy, biorąc pod uwagę warunki, jakie muszą być spełnione przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy uznać, że zakwestionowana regulacja nie spełnia wymagań wynikających z zasady proporcjonalności. Dla zapewnienia efektywnego nadzoru zewnętrznego nie jest konieczne udostępnienie całości akt spraw sądowych mogących obejmować także dane wrażliwe, o których stanowi art. 27 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.; dalej: u.o.d.o.). Z punktu widzenia osiągnięcia tego celu wystarczające byłoby

przedkładanie dokumentów zawartych w aktach sprawy odnoszących się do toku postępowania, w zakresie odpowiadającym ustaleniom wynikającym z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 114 § 1a p.u.s.p.).

1.3.1. Zdaniem wnioskodawcy, istotny dla oceny zgodności z Konstytucją uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przyznanego w art. 114 § 1a p.u.s.p. jest sposób określenia przesłanki przesłania akt, w tym akt sprawy będącej w toku. Przesłanką tą jest celowość dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia podstaw realizacji kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Przesłanka ta ma charakter dyskrecjonalny.

Wnioskodawca zauważył, że żaden inny podmiot mający kompetencję do wystąpienia z żądaniem podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego sędziego nie ma uprawnienia do żądania akt spraw sądowych.

1.3.2. W ocenie Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja narusza również wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Ze względu na to, że przekazywanie akt spraw sądowych organowi władzy wykonawczej wkracza w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wiąże się z uzyskiwaniem i przetwarzaniem danych wrażliwych, konieczne jest precyzyjne określenie przesłanek żądania akt spraw sądowych. Wnioskodawca zwrócił uwagę na wzajemną relację art. 114 § 1a i art. 175a § 3 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości otrzymuje akta spraw sądowych zawsze, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy, ale już dane wrażliwe zawarte w tych aktach, których w świetle ustawy nie można usunąć, zbiera i przetwarza, gdy jest to niezbędne. Z tego powodu, treść obu przepisów budzi wątpliwości. Sposób określenia przesłanki dostępu do akt sądowych w sytuacji, gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie, prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa.

Zakwestionowana regulacja narusza również zasadę proporcjonalności, przez to, że działanie ustawodawcy, z punktu widzenia zasady racjonalności, jest nadmierne w stosunku do założonych celów powierzenia kompetencji żądania akt spraw sądowych zawierających dane osobowe przekazywane w formie niezanonimizowanej, obejmującej sprawy będące w toku. Efektywność realizacji uprawnień Ministra Sprawiedliwości w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest uzależniona wyłącznie od zapoznania się z aktami sprawy sądowej, w tym będącej w toku. Tak jak w przypadku nadzoru zewnętrznego, projektodawca nie wykazał niezbędności przyznania Ministrowi Sprawiedliwości takiego uprawnienia.

1.3.3. Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja nie spełnia wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jakie muszą być spełnione przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności. Udośtępnienie Ministrowi Sprawiedliwości całości akt spraw sądowych, mogących obejmować także dane wrażliwe, nie jest niezbędne dla osiągnięcia celu, czyli skutecznej realizacji kompetencji w postępowaniu dyscyplinarnym.

1.4. Przetwarzanie danych w związku z dostępem do akt spraw sądowych (art. 175a § 3 p.u.s.p.).

Odnosząc się do obu zarzutów związanych z dostępem do akt sądowych, Wnioskodawca zakwestionował celowość wprowadzenia regulacji pozwalającej na przetwarzanie danych osobowych, w tym danych wrażliwych, w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego oraz realizacją kompetencji w sprawach dyscyplinarnych przez Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem Wnioskodawcy, uprawnienie przetwarzania danych, uzyskanych w związku z wykonywaniem wskazanych kompetencji, nie ma związku z realizacją zadań Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto, regulacja pozwalająca na zbieranie, wykorzystywanie i przetwarzanie danych osobowych oraz zbieranie i przetwarzanie danych wrażliwych, zawartych w aktach spraw sądowych nie zawiera przepisów precyzujących tryb postępowania z aktami spraw sądowych zawierającymi dane wrażliwe. Jedyną przesłanką przesłania akt jest uznanie Ministra Sprawiedliwości, że wystąpiła konieczność weryfikacji czynności podejmowanych przez prezesa sądu apelacyjnego lub celowość żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych.

1.5. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowane art. 175a § 2 w związku z art. 175d § 1 i art. 175d § 4 p.u.s.p. umożliwiają Ministrowi Sprawiedliwości przetwarzanie danych wszystkich uczestników postępowań sądowych zgromadzonych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy na podstawie art. 175d § 1 p.u.s.p. oraz we wszystkich rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych. Zgodnie z art. 175a § 2 p.u.s.p. operacje na danych osobowych mają być przeprowadzane w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. Jednak zakres tych zadań nie jest określony w sposób precyzyjny ze względu na otwarty charakter katalogu zawartego w art. 175d § 1 p.u.s.p. W ocenie Wnioskodawcy, ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, musi wykazać przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach sformułowaną w art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz

wykazać spełnienie przesłanek proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ani w uzasadnieniu ustawy zmieniającej, ani w toku prac parlamentarnych nie został przedstawiony argument uzasadniający konieczność przetwarzania danych osobowych wszystkich uczestników postępowań sądowych przez Ministra Sprawiedliwości. Trudno również wskazać obowiązki ustawowe Ministra Sprawiedliwości, dla realizacji których niezbędne byłoby prowadzenie przez niego centralnego rejestru informatycznego obejmującego wszystkich uczestników postępowań sądowych.

Zakwestionowana regulacja budzi również wątpliwości Wnioskodawcy co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Z przepisów tych nie wynika, jaki jest rzeczywisty zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości związanych z przetwarzaniem danych osobowych uczestników postępowań. Po pierwsze, art. 175a § 2 p.u.s.p. przewiduje, że przetwarzanie danych uczestników postępowań następuje w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. Jednak z uwagi na to, że zadania te nie są wymienione w formie enumeratywnego katalogu, trudno przewidzieć, jak długi to będzie okres. Po drugie, zgodnie z art. 175d § 4 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć sąd lub sądy do wykonywania zadań określonych w art. 175d § 1 p.u.s.p. Nie jest więc jasny zakres działań Ministra Sprawiedliwości. Taki sposób regulacji, ze względu na to, że dotyczy konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki, budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą określoności.

2. W piśmie z 15 maja 2015 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie, że:

– art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p., w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania przesłania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, jest zgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

– art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 114 § 1a p.u.s.p., w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, jest zgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

– art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 175a § 3 p.u.s.p., w zakresie dotyczącym zbierania, wykorzystywania oraz przetwarzania informacji zawierających dane osobowe, które pochodzą z akt spraw sądowych, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji;

– art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., jest zgodny z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Ze względu na to, że w uzasadnieniu wniosku sformułowano samodzielne zarzuty wobec art. 175a § 3 p.u.s.p. polegające na nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i autonomię informacyjną jednostki, Sejm wyodrębnił art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 175a § 3 p.u.s.p., jako samodzielny przedmiot kontroli.

2.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.).

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p., Sejm szeroko omówił regulacje prawne oraz orzecznictwo Trybunału dotyczące zakresu i charakteru nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi.

Sejm wskazał, że wprowadzenie do p.u.s.p. zakwestionowanej regulacji, przyznającej Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, ma uzasadnienie w konieczności zapewnienia efektywności sprawowania przez tego ministra zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Celem tego przepisu jest zapewnienie skuteczności nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości przede wszystkim w odniesieniu do spoczywających na prezesach sądów obowiązkach kontroli sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. Sejm podkreślił, że na mocy zakwestionowanego przepisu Minister Sprawiedliwości nie przejmuje kompetencji z zakresu nadzoru wewnętrznego nad pracą sędziów, lecz jedynie uzyskuje narzędzie weryfikacji informacji pozyskanych od prezesów sądów. Możliwość sprawdzania czynności nadzorczych za pomocą dostępu do akt sprawy umożliwia realizację kompetencji Ministra Sprawiedliwości na podstawie obiektywnych informacji. W aktualnym stanie prawnym ocena czynności nadzorczych dokonuje się wyłącznie na podstawie informacji pośrednich, otrzymywanych od prezesów sądów. Nowy środek ma zatem – w ocenie Sejmu – charakter konieczny dla prawidłowej realizacji legitymowanych w Konstytucji kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości; nie wykracza poza dotychczasowe granice nadzoru powierzonego władzy wykonawczej nad administracją sądów i nie ingeruje w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sejm dostrzegł również, że kwestionowana regulacja ma oparcie

również w art. 45 Konstytucji. Uprawnienie przewidziane w art. 37 § 1 pkt 3 p.u.s.p. wzmacnia instrumentarium prawne Ministra Sprawiedliwości służące zapewnieniu sprawności postępowania, która stanowi ważny element konstytucyjnego prawa do sądu. Kwestionowany przepis nie narusza również standardów wynikających z art. 2 Konstytucji; przepisy dotyczące nadzoru administracyjnego w sposób precyzyjny wyznaczają ramy normatywne dla realizacji kompetencji Ministra Sprawiedliwości do pozyskiwania sądowych akt sprawy.

Zdaniem Sejmu, odrębne zagadnienie stanowi ocena zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. O ile ze względu na informacyjny cel żądania akt sprawy, czyli pozyskiwanie ich do weryfikacji czynności nadzorczych prezesów sądów, żądanie to nie może oddziaływać na niezawisłość sędziowską w przypadku spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem, o tyle w odniesieniu do spraw w toku pojawiają się potencjalne obszary wywierania nieformalnej presji na sędziego lub kreowania sytuacji, w której może on być odbierany jako stronnicy przez uczestników postępowania. Choć uprawnienie do żądania akt sprawy jest realizowane w związku z weryfikacją czynności prezesów sądów, to jej skutkiem jest uzyskanie informacji i dokonanie oceny sprawności postępowania w określonej sprawie prowadzonej przez konkretnego sędziego czy skład orzekający. Oznacza to, że żądanie Ministra Sprawiedliwości może pośrednio oddziaływać na konkretną sytuację procesową. Tego typu ingerencja może stanowić naruszenie zewnętrznego postrzegania sądu jako bezstronnego. Dokonywana w imieniu przedstawiciela władzy wykonawczej ocena czynności dotyczących toku i sprawności postępowania – z natury rzeczy sporną – może być odbierana jako próba nacisku na sędziego, dyskwalifikowania jego umiejętności zawodowych. Tymczasem zewnętrzne postrzeganie działań sędziego stanowi immanentny element rozumienia niezawisłości sędziowskiej.

Podsumowując, możliwość żądania przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy w związku z realizacją uprawnień składających się na zewnętrzny nadzór administracyjny jest co do zasady dopuszczalna. Konieczne jest jednak zabezpieczenie proceduralne przed próbami ewentualnej ingerencji w sferę objętą niezawisłością sędziego, a zatem wykluczenie możliwości żądania akt spraw, które nie zakończyły się prawomocnym orzeczeniem.

2.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 114 § 1a p.u.s.p.).

Zdaniem Sejmu, żądanie akt sprawy sądowej do celu weryfikacji przez Ministra Sprawiedliwości zasadności ewentualnej konieczności zainicjowania postępowania dyscyplinarnego nie narusza zasady podziału władz oraz niezależności sądownictwa. Instrument ten ma niewładczy charakter – Minister może jedynie wnioskować o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Kompetencja ta może być podejmowana wyłącznie w celu ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra uprawnienia określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p. Przewinienie dyscyplinarne w formie oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa może w zasadzie dotyczyć tylko przepisów procesowych, niewiążących się bezpośrednio z samym orzekaniem, np. nieterminowego sporządzenia uzasadnień, przewlekłości postępowania. Minister Sprawiedliwości, dysponując prawem do inicjowania postępowania dyscyplinarnego, powinien mieć również instrument pozwalający pozyskiwać wiarygodne informacje przed wystąpieniem z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w związku z otrzymaniem zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Niekiedy dopiero możliwość zapoznania się z aktami sprawy pozwala dokonać realnej i zrelatywizowanej do okoliczności sprawy oceny ewentualnej zasadności zainicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym. Brak obiektywnych informacji może spowodować skierowanie do rzecznika dyscyplinarnego żądania niezasadnego lub też niezgłoszenie takiego żądania mimo istnienia obiektywnie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego.

Odnosząc się do zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej Sejm wskazał, że uprawnienie do żądania akt sprawy na mocy kwestionowanego art. 114 § 1a p.u.s.p. nie powinno być realizowane w odniesieniu do spraw niezakończonych prawomocnym orzeczeniem. Związek analizowanego uprawnienia z potencjalną możliwością naruszenia gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziowskiej jest w tej sytuacji wręcz bezpośredni.

2.3. Przetwarzanie danych w związku z dostępem do akt spraw sądowych (art. 175a § 3 p.u.s.p.).

Zdaniem Sejmu, ocena zgodności art. 175a § 3 p.u.s.p. zależy od odpowiedzi na pytanie, czy efektywna weryfikacja działalności nadzorczej prezesów sądów oraz realizowanie kompetencji do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym nie mogą być realizowane bez przetwarzania danych osobowych zawartych w aktach spraw sądowych. Sejm zauważył, że w razie braku art. 175a § 3 p.u.s.p. przetwarzanie danych osobowych w związku z realizacją uprawnień dostępu do akt i tak byłoby możliwe na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o., zgodnie z którym przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Dane przetwarzane by były zatem tylko w zakresie niezbędnym do realizacji kompetencji. Co istotne, w takim stanie prawnym art. 27 ust. 1 u.o.d.o. zakazywałby przetwarzania danych wrażliwych znajdujących się w aktach sprawy. Kwestionowany

przepis w istocie umożliwia zatem Ministrowi Sprawiedliwości przetwarzanie danych wrażliwych w związku z realizacją kompetencji, o której mowa w art. 37g § 1 pkt 3 oraz art. 114 § 1a p.u.s.p.

W ocenie Sejmu, możliwość żądania akt sprawy zawierających pełne informacje, w tym dane osobowe, przyczynia się do zrealizowania celu w postaci zwiększenia efektywności nadzoru zewnętrznego, który ma swoje uzasadnienie konstytucyjne. Dla weryfikacji informacji o pracy konkretnych sądów i sędziów konieczne może okazać się sięgnięcie do pełni akt, tak aby dokonać wszechstronnej analizy sytuacji procesowej. W demokratycznym państwie prawnym, wartości takie jak rzetelność i sprawność działania organów władzy publicznej, a także konieczność zapewnienia prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, mogą uzasadniać wyposażenie organów państwa w nowe narzędzia ingerujące w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Nie sposób jednak przyjąć, by dla potrzeb realizacji zewnętrznego nadzoru administracyjnego istniała konieczność przekazywania akt spraw sądowych zawierających dane wrażliwe. Dla oceny sytuacji procesowej czy skomplikowania sprawy wystarczające byłoby zapoznanie się z dokumentami w formie zanonimizowanej. Podobnie skuteczne realizowanie kompetencji do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym nie może przeważać nad ochroną prywatności jednostki. Dla pełnej realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 114 § 1a p.u.s.p., wystarczające byłoby zapoznanie się z aktami po ich uprzedniej anonimizacji, co zapobiegłoby jednoczesnej ingerencji w sferę prywatności stron i uczestników postępowania.

2.4. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Zdaniem Sejmu, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości statusu administratora systemów teleinformatycznych i powierzenie mu przetwarzania danych osobowych stron, pełnomocników, uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych, zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy było konieczne dla zaprojektowania bezpiecznych i funkcjonalnych systemów teleinformatycznych na poziomie ogólnokrajowym. Utrzymanie sytuacji, w której podmiotem uprawnionym do przetwarzania danych w analizowanych systemach miałby pozostać wyłącznie prezes określonego sądu, oznaczałoby konieczność powołania odrębnego systemu informatycznego dla każdego sądu. Uprawnienie przewidziane w art. 175a § 2 p.u.s.p. umożliwia funkcjonowanie jednego systemu o charakterze centralnym.

Sejm zauważył, że Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 175a § 2 w związku z art. 175d § 1 p.u.s.p. otrzymuje uprawnienie jedynie do przetwarzania zwykłych danych osobowych. Uprawnienie to nie obejmuje danych wrażliwych, o których mowa w u.o.d.o.

Minister Sprawiedliwości nie uzyskał statusu administratora danych, co oznacza, że nie będzie mógł władczo decydować o celach i środkach przetwarzania danych. Status administratora danych przysługiwać będzie, w zależności od rodzaju systemu, poszczególnym sądom, a podmiotami odpowiedzialnymi za realizację wynikających z tego tytułu obowiązków będą prezesi sądów. Minister Sprawiedliwości uzyskał kompetencje do przetwarzania danych osobowych wyłącznie w ramach swoich uprawnień jako administratora systemów teleinformatycznych w zakresie, o którym mowa w art. 175a § 1 p.u.s.p. Wynika to wprost z treści art. 175a § 4 p.u.s.p. Do istotnych zadań administratora systemu należy zapewnienie bezpieczeństwa systemu i zawartych w nim danych, nadzоровanie, wykrywanie i eliminowanie nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Administrator systemu zapewnia użytkownikom systemu możliwość sprawnego korzystania z jego funkcjonalności przez nadawanie loginów, zapewnienie możliwości uwierzytelniania, przyznawanie lub odbieranie poszczególnych uprawnień w systemie.

3. W piśmie z 24 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że:

1) art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, nowelizujący art. 37g p.u.s.p., w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, także przesłania akt spraw sądowych, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, a ponadto z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa;

2) art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodający w p.u.s.p. art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, a ponadto z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa;

3) art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Zarzuty dotyczące dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych.

Prokurator Generalny przeprowadził analizę obecnie obowiązujących przepisów p.u.s.p. regulujących nadzór nad działalnością administracyjną sądów oraz przepisów wskazanych jako wzorce kontroli.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dla zapewnienia sprawności i skuteczności sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz dla ustalenia istnienia podstaw do zainicjowania przez Ministra Sprawiedliwości czynności dyscyplinarnych nie jest konieczne uzyskiwanie całych akt spraw sądowych. Analiza całości akt poszczególnych spraw zdecydowanie przekracza zadania związane ze sprawowaniem kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych. Wystarczające powinny być wyniki wizytacji oraz konkretne informacje o przebiegu i wynikach postępowania sądowego każdorazowo określane przez ministra w zależności od kontrolowanej materii. Żądanie akt spraw sądowych przez Ministra Sprawiedliwości, szczególnie w razie zainteresowania sprawą w środkach masowego przekazu, może wywołać „efekt mrożący” i prowadzić do stworzenia klimatu zagrożenia dla sędziego. Dodatkowo, analiza akt spraw w toku postępowania przed sądem przez Ministra Sprawiedliwości może być odbierana przez społeczeństwo jako wpływanie na niezależność organu wymiaru sprawiedliwości. Uprawniona może być obawa, że sędzia wyda rozstrzygnięcie zgodne z oczekiwaniami władzy wykonawczej, szczególnie w sytuacji formułowania publicznie przez jej przedstawicieli ocen dotyczących rozpoznawanej sprawy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do prywatności, Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowane regulacje przewidujące kompetencję Ministra Sprawiedliwości do żądania akt spraw sądowych nie czynią zadość zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Analiza całości akt, w tym danych ze sfery życia osobistego jednostek, nie jest konieczna do efektywnego sprawowania nadzoru zewnętrznego. Dla realizacji tych zadań wystarczające powinno być udostępnienie określonych dokumentów z akt, takich jak np. zarządzenia i orzeczenia wydawane w toku postępowania oraz wyciągi bądź kserokopie z protokołów zawierających informacje istotne do wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych. Identyczna ocena odnosi się do przyznanego Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia żądania akt, gdy uzna, że jest to celowe dla ustalenia podstaw do wystąpienia do rzecznika dyscyplinarnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, test proporcjonalności wynikający z art. 2 Konstytucji nie może być wykorzystywany w celu określenia relacji między poszczególnymi podmiotami władzy publicznej. Jednak, z uwagi na to, że kontrola akt spraw sądowych, zwłaszcza będących w toku, może być traktowana jako godząca w niezawisłość sędziowską i odrębność władzy sądowniczej, a także w autonomię informacyjną jednostek, należy uznać, iż przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania akt spraw sądowych stanowi działanie ustawodawcy naruszające generalne zasady konstytucyjne państwa prawa i tym samym pozostaje w sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Z kolei – w ocenie Prokuratora Generalnego – pomimo posłużenia się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi takimi jak „konieczne”, „celowe”, „niezbędne” możliwe jest ustalenie, jakie zachowanie jest oczekiwane od adresata zakwestionowanych regulacji. Z tej przyczyny brak jest podstaw do uznania niezgodności tych regulacji z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa.

3.2. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego przetwarzania danych osobowych uczestników postępowań sądowych w centralnych systemach teleinformatycznych, Prokurator Generalny wskazał, że w obowiązującym art. 175a § 1 p.u.s.p. bardzo wąsko ukształtowane jest upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych osobowych; ogranicza się do osób zatrudnionych w sądach lub wykonujących określone czynności w toku prowadzonych postępowań. Zdaniem Prokuratora Generalnego, trafny jest pogląd wyrażony w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, zgodnie z którym, w świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz art. 27 ust. 1 u.o.d.o., nie ma możliwości tworzenia racjonalnych i skutecznych rozwiązań teleinformatycznych usprawniających postępowanie przed sądem bez jednoczesnego zezwolenia na przetwarzanie danych osobowych w tych systemach. Zaskarżona regulacja spełnia również wymagania wynikające z wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zakres zadań z zakresu informatyzacji nałożonych na Ministra Sprawiedliwości, przewidzianych w art. 175d § 1 p.u.s.p. ma – wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy – charakter zamknięty. W postaci otwartego katalogu określono natomiast formy, w jakich te zadania mogą być realizowane.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, obowiązkiem państwa jest zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo. Między innymi te okoliczności uzasadniają powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości zadania informatyzacji sądów. Trudno wskazać inny organ na szczeblu centralnym, któremu można by powierzyć takie zadania. W obowiązującym stanie prawnym brak jest wyraźnych przepisów

pozwalających na integrację systemów teleinformatycznych poszczególnych sądów. Prowadzi to, do decentralizacji projektów informatycznych prowadzących przez poszczególne sądy i do braku mechanizmów koordynacji działań związanych z informatyzacją na poziomie ogólnopolskim. Samodzielne wdrażanie systemów teleinformatycznych przez poszczególne sądy może doprowadzić do braku jednolitości przyjętych rozwiązań, co w efekcie będzie utrudniać lub wręcz uniemożliwiać efektywną wymianę informacji pomiędzy sądami. Sytuacja taka będzie miała negatywny wpływ na sprawność działania całego aparatu wymiaru sprawiedliwości.

4. W piśmie z 16 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, zmieniający art. 37g p.u.s.p., w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, także przesłania akt spraw sądowych, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., oraz art. 1 pkt 35 w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., są zgodne z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., jest zgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Minister Sprawiedliwości, omawiając poprzednie regulacje dotyczące nadzoru nad sądami, wskazał, że uprawnienie do żądania akt sprawy sądowej nie było uregulowane w przepisach ustawy w sposób wyraźny, jednakże jego istnienie implikowały przepisy p.u.s.p. (art. 38 § 1 pkt 3), które przyznawały Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do badania toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. Realizacja tej kompetencji bez wglądu w akta spraw sądowych byłaby niemożliwa. Samo przesyłanie akt spraw sądowych było uregulowane w § 105 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 218, ze zm.).

Minister Sprawiedliwości szeroko opisał regulacje dotyczące nadzoru wewnętrznego, konkludując, że na podmioty sprawujące nadzór wewnętrzny zostało nałożonych wiele obowiązków. Dysponują one szerokimi uprawnieniami i licznymi narzędziami. Z tej przyczyny Minister Sprawiedliwości – jako organ sprawujący nadzór zewnętrzny – powinien mieć odpowiednie kompetencje i narzędzia umożliwiającym weryfikację sposobu sprawowania nadzoru wewnętrznego. Minister podkreślił, że ustawa zmieniająca nie powoduje zmiany przyjętego w 2011 r. modelu nadzoru, a jedynie przewiduje nowe instrumenty, które mają usprawnić sprawowanie nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów. Celem żądania przesłania akt spraw sądowych jest weryfikacja czynności w ramach nadzoru wewnętrznego podejmowanych przez prezesa sądu apelacyjnego. Minister Sprawiedliwości przytoczył przykłady i argumenty mające przemawiać za twierdzeniem, że weryfikacja tych czynności i ocen prezesa sądu podejmowanych w związku ze sprawowaniem nadzoru wewnętrznego jest możliwa dopiero po zapoznaniu się z aktami sprawy sądowej. Minister Sprawiedliwości nie będzie miał możliwości zweryfikowania twierdzeń zawartych w złożonych mu wyjaśnieniach i dokonania rzetelnej oceny prawidłowości sprawowania nadzoru wewnętrznego bez dostępu do akt spraw sądowych. Tylko w sytuacjach, gdy możliwe będzie przeprowadzenie tego rodzaju weryfikacji działań z zakresu nadzoru wewnętrznego, w tym w sprawach, w których zaniedbania „miały charakter oczywisty i bulwersujący opinię publiczną, można będzie mówić o dokonaniu rzetelnej oceny sprawowanego nadzoru zewnętrznego”.

Minister przedstawił dane dotyczące przewlekłości postępowania, wskazując, że wynika z nich konieczność dysponowania przez niego efektywnym środkiem nadzoru nad działalnością organów uprawnionych do sprawowania nadzoru wewnętrznego, także z uwagi na skutki budżetowe działalności sądów powszechnych w związku z możliwością zasądzenia od Skarbu Państwa określonych kwot z uwagi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Minister podkreślił, że żądanie akt nie wpływa w żaden sposób na treść orzeczeń wydawanych przez sąd. Minister Sprawiedliwości nie posiada instrumentów, za pomocą których mógłby wywierać taki wpływ, co oznacza, że nie może wywoływać u sędziego „efektu mrozącego”. Kwestionowany przepis dotyczy w istocie wyłącznie relacji między Ministrem Sprawiedliwości a prezesem sądu, czyli między organami nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, które to organy pozostają ze sobą w stosunku podległości służbowej. Minister zwrócił uwagę, że przesłane do ministerstwa akta – zgodnie z art. 9a § 2 p.u.s.p. – mogłyby być poddawane analizie wyłącznie przez służbę nadzoru złożoną z sędziów delegowanych.

Minister zauważył, że w związku z przewidzianym przez ustawę zmieniającą uprawnieniem do żądania od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych będzie mógł żądać od prezesa przedstawienia wygenerowanego z systemu teleinformatycznego raportu, „w oparciu o który będzie mógł ustalić, czy prezes sądu w sposób należyty wywiązuje się ze swoich obowiązków w zakresie nadzoru wewnętrznego”. Uprawnienie to nie jest kwestionowane we wniosku Prezydenta. Jeśli na podstawie tych informacji Minister Sprawiedliwości uzna, że w sądzie istnieją opóźnienia, wówczas skorzysta z kompetencji do żądania akt spraw sądowych, aby zweryfikować, jaka była przyczyna powstawania opóźnień w poszczególnych sprawach.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, przewidziana w kwestionowanym przepisie kompetencja do żądania akt sprawy nie jest nadmiernie uznaniowa, skoro będzie mogła zostać zrealizowana jedynie w ramach uprawnień dotyczących weryfikacji czynności dokonywanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, i to tylko w zakresie koniecznym do dokonania takiej weryfikacji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do prywatności, Minister zauważył, że dostęp do danych osobowych został ukształtowany jako pochodna uprawnienia i jednocześnie obowiązku sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Upoważnienie przewidziane w art. 175a § 3 p.u.s.p. nie ogranicza się przy tym jedynie do danych osobowych uzyskanych w wyniku realizacji kompetencji żądania akt spraw sądowych, ale również w związku z realizacją innych kompetencji z zakresu nadzoru zewnętrznego nad sądami (np. dane zawarte w korespondencji kierowanej do Ministra Sprawiedliwości przez prezesów sądów apelacyjnych w związku z wykonywanymi czynnościami nadzorczymi). Za całkowicie chybiony – zdaniem Ministra – należy uznać zarzut, że przesyłane akta spraw sądowych nie mają formy zanonimizowanej, nie w każdej bowiem sytuacji byłoby możliwe dokonanie oceny czynności podejmowanych w sprawie z punktu widzenia sprawności prowadzonego postępowania na podstawie danych zanonimizowanych.

4.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, w przypadku realizacji kompetencji do żądania akt na podstawie art. 114 § 1a p.u.s.p. nie wystąpi ingerencja w niezawisłość sędziowską sędziów prowadzących sprawę, której akta zostały objęte żądaniem ich przekazania. Spośród przewinień dyscyplinarnych określonych w art. 107 p.u.s.p. uprawnienie do żądania akt sprawy może się wiązać z koniecznością zweryfikowania, czy zachodzą przesłanki do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na rażącą obrazę przepisów prawa, jak i z uwagi na uchybienie godności urzędu. Żadna z tych podstaw odpowiedzialności nie może jednak odnosić się do treści orzeczenia sądowego. Postępowanie dyscyplinarne w związku ze wskazanymi przewinieniami dyscyplinarnymi, w związku z którymi może zaistnieć potrzeba żądania akt sprawy przez Ministra Sprawiedliwości, nie może dotyczyć sfery objętej niezawisłością sędziowską. Ustawa zmieniająca przyznaje zatem Ministrowi narzędzie umożliwiające sprawne korzystanie z uprawnienia do zwrócenia się o podjęcie czynności dyscyplinarnych. Bez możliwości żądania akt spraw sądowych Minister Sprawiedliwości nie jest w stanie zweryfikować posiadanych informacji przed wystąpieniem do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych. Jednocześnie żądanie przez Ministra akt spraw sądowych nie powinno wywoływać u sędziego „efektu mrożącego”, ponieważ to nie Minister decyduje o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.

Minister Sprawiedliwości przytoczył dane, z których wynika, że w latach 2010-2014 r. otrzymywał każdego roku kilkaset (od 377 do 612) pism zawierających zarzuty, które w ocenie autorów powinny powodować wszczęcie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom. Twierdzenie i zarzuty zawarte w tych pismach były przedmiotem oceny pod kątem konieczności skorzystania przez Ministra z kompetencji określonej w art. 114 § 1 p.u.s.p. Minister wskazał, że w znacznej części tych pism, z samej treści wynikał brak przesłanek wskazujących na choćby hipotetyczne podejrzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. W części spraw występowało do prezesa właściwego sądu o zbadanie zarzutów i zawiadomienie Ministerstwa Sprawiedliwości o dokonanych ustaleniach. Minister Sprawiedliwości przedstawił również dane obrazujące, ile wniosków do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych składał w poszczególnych latach w okresie 2005-2014 r. Z informacji tych wynika, że najwięcej wniosków – po 8 każdego roku – składano w 2005 i 2006 r. W kolejnych latach Minister występował z jednym lub dwoma wnioskami rocznie, jedynie w 2007 r. złożono 4 wnioski, w 2008 r. 3 wnioski w 2014 r. zaś 5 wniosków. W 2013 r. Minister nie złożył żadnego wniosku w trybie art. 114 § 1 p.u.s.p.

4.3. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Minister Sprawiedliwości szeroko omówił przyczyny wprowadzenia regulacji dotyczących informatyzacji sądownictwa oraz dotychczasowe działania podjęte w celu zbudowania spójnego systemu informatycznego dla całego sądownictwa, a także przedstawił argumenty mające przemawiać za tym, że to właśnie Ministrowi

Sprawiedliwości powinno być powierzone to zadanie. Minister Sprawiedliwości wskazał również, że w toku prac legislacyjnych uwzględniane były uwagi Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczące między innymi statusu Ministra Sprawiedliwości względem systemów teleinformatycznych i zawartych w nich danych. Ostatecznie Minister Sprawiedliwości został określony jako administrator systemów teleinformatycznych, a nie administrator danych osobowych.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że art. 175a § 2 p.u.s.p. w związku z art. 175d § 1 p.u.s.p. nie przyznają temu organowi uprawnienia do przetwarzania danych osobowych o charakterze wrażliwym. Minister może zatem przetwarzać wyłącznie dane niewrażliwe. Uprawnienie to jest mu niezbędne, ponieważ będąc administratorem systemu teleinformatycznego, realizuje on m.in. takie zadania jak przydzielanie użytkownikom systemu loginów, umożliwiających ich uwierzytelnianie w systemie. Bez uprawnienia do przetwarzania ich danych niewrażliwych wykonanie tego zadania, a tym samym funkcjonowanie systemu w sposób centralny, byłoby niemożliwe.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, z art. 175a § 2 p.u.s.p. wynika, że ma on kompetencje do przetwarzania danych osobowych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących sądy i postępowania sądowe tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do projektowania, wdrażania, eksploatacji, integracji, rozwoju, udostępniania tych systemów użytkownikom, zabezpieczania danych, koordynacji tych działań oraz zapewnienia możliwości wymiany. W żaden sposób katalog zadań określonych w art. 175d § 1 p.u.s.p. nie zwiększa uprawnień Ministra w obszarze dostępu do danych zgromadzonych w tych systemach.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że przetwarzanie danych osobowych uczestników postępowania, o którym mowa w art. 175a § 2 p.u.s.p., nie przyznaje uprawnień do wglądu do akt spraw (papierowych bądź elektronicznych), ponieważ w tym zakresie administratorami danych osobowych pozostają poszczególni prezesi sądów.

W ocenie Ministra, ingerencja w prywatność jednostek w zakresie zaskarżonych przez Wnioskodawcę przepisów dotyczących informatyzacji jest niezbędna dla zapewnienia funkcjonowania systemów teleinformatycznych działających centralnie, które umożliwiają sprawniejsze korzystanie przez jednostki z konstytucyjnego prawa do sądu oraz wyższy standard ochrony i bezpieczeństwa danych znajdujących się w systemach teleinformatycznych.

5. W piśmie z 16 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajęła Krajowa Rada Sądownictwa (dalej też: KRS), wskazując, że podziela zarzuty przedstawione we wniosku i stanowisko Wnioskodawcy.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania przesłania akt spraw sądowych, zwłaszcza w powiązaniu z prawem do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, oznacza jakościową zmianę dotychczasowego modelu nadzoru związaną z przekształceniem nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w permanentną kontrolę bieżącej pracy sędziów. Modyfikacja dotychczasowego pojęcia nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości może prowadzić zacieranie granicy między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą wyznaczoną przez art. 173 Konstytucji.

Cele nadzoru, czyli sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej, mogą być osiągnięte przez mechanizmy nadzoru w obrębie tej władzy. Brak jest wartości konstytucyjnej, która przemawiałaby za tym, by Minister Sprawiedliwości, również osobiście, sprawował zewnętrzny nadzór administracyjny obejmujący prawo do żądania akt spraw sądowych. Tak rozumiany nadzór stanowiłby w istocie nadzór nad sprawą rozstrzyganą przez sąd, z którą kontrolowane akta pozostają w związku.

W ocenie KRS, korzystanie przez Ministra Sprawiedliwości z przyznanych mu kompetencji może być odbierane przez społeczeństwo jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

KRS podziela stanowisko Wnioskodawcy, że dla zapewnienia efektywnego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, jak też dla realizacji jego uprawnień dyscyplinarnych, nie jest konieczne udostępnianie całości akt spraw sądowych, mogących obejmować także dane wrażliwe. Sytuacja taka stwarza ryzyko głębokiej ingerencji w prywatność jednostek.

Zdaniem KRS, trudno byłoby wskazać obowiązki ustawowe Ministra Sprawiedliwości, dla realizacji których niezbędne byłoby prowadzenie właśnie przez ten organ centralnego rejestru informatycznego obejmującego dane osobowe wszystkich uczestników postępowań sądowych, o ile stworzenie tego rodzaju rejestru byłoby konstytucyjnie dopuszczalne.

6. W piśmie z 20 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajęł Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, oświadczając, że popiera wniosek Prezydenta oraz wszelkie zawarte w nim zarzuty i argumenty.

6.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.).

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, z uwagi na charakter akt spraw sądowych oraz ich związek z rozstrzygnianiem spraw zawisłych przed sądami powszechnymi, nie można mieć wątpliwości, że kwestionowane przepisy są bezpośrednio i ściśle powiązane z wymierzaniem sprawiedliwości jako tą funkcją, dla realizacji której władza sądownicza została wyodrębniona.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie podziela stanowiska, jakoby należało rozgranicyć dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw w toku oraz zakończonych prawomocnym orzeczeniem, ewentualnie przewidując w ustawie udostępnienie temu organowi akt postępowania w sytuacjach uzasadnionych wyjątkowo ważnymi przesłankami. Takich sytuacji w praktyce nie da się oznaczyć w sposób obiektywny i niearbitralny. Ponadto, nawet żądanie akt spraw wcześniej prowadzonych przez konkretnego sędziego lub w danym wydziale sądu może wywołać „efekt mrozący”, czyli zniechęcać danego sędziego lub sędziów konkretnej jednostki organizacyjnej władzy sądowniczej do podejmowania działań, które będą oni postrzegali jako „narażenie się władzy” wykonawczej.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zauważa, że przepisy regulujące nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych wprowadzają delikatną równowagę kompetencji Ministra Sprawiedliwości z jednej strony oraz prezesów sądów z drugiej strony. Prezesi sądów – i tylko oni – jako osoby urzędowe wyłonione z grona władzy sądowniczej i wchodzące w jej skład, mogliby uzyskiwać wgląd do akt sprawy. Nadzór prezesów jest bowiem nadzorem wewnętrznym, czyli zamykającym się w zakresie władzy sądowniczej jako oddzielonej od innych władz. Z kolei Ministrowi Sprawiedliwości już w obecnym stanie prawnym przysługują istotne kompetencje w związku ze sprawowaniem przez niego nadzoru zewnętrznego (możliwość zarządzania przeprowadzenia wizytacji lub lustracji), a posiadanie bezpośrednich informacji o zawartości akt w konkretnej sprawie nie jest mu potrzebne.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości, jako organowi władzy wykonawczej uczestniczącego w bieżącej polityce, prawa do żądania – w dowolnym momencie, ilości i zakresie – dostępu do akt spraw sądowych znacznie obniża poziom gwarancji bezstronności oraz zabezpieczenia sędziów i sądów przed naciskiem z zewnątrz. W tym kontekście Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przytoczył wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kinsky przeciwko Czechom z 9 lutego 2012 r., nr 42856/06, wskazując że już samo wystąpienie przedstawiciela władzy wykonawczej o akta sprawy sądowej może obniżyć autorytet sądu i budzić podejrzenie, że sprawa nie została rozstrzygnięta w sposób rzetelny, legalny i sprawiedliwy.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionowana regulacja ogranicza się do jednostronnego zagwarantowania prawa do sądu, a mianowicie do gwarancji szybkości postępowania. Tymczasem inne aspekty prawa do sądu, np. gwarancje rozpoznania sprawy w sposób sprawiedliwy przez sądy niezależne i bezstronne, i przez niezawisłych sędziów nie są mniej ważne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał, że art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez ustawę zmieniającą zawiera blankietowe upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do żądania akt spraw sądowych. Na podstawie kwestionowanej regulacji prawnej nie sposób wskazać żadnych ograniczeń możliwości domagania się przesłania akt; nie jest zatem potrzebne np. uzasadnione podejrzenie, że nadzór określonego prezesa sądu nie jest sprawowany w sposób należyty. Ustawodawca nie określił, czy można żądać jedynie akt konkretnej sprawy, kilku spraw, wszystkich spraw danej kategorii w danym sądzie, a może nawet wszystkich w ogóle akt spraw sądowych np. w danym wydziale, sądzie, sądach określonego szczebla, a nawet we wszystkich sądach danej apelacji. Ogólnie sformułowany cel weryfikacji nie pozwala ustalić chociażby w przybliżeniu, jaka była intencja ustawodawcy, wobec czego nie ma możliwości zastosowania dyrektyw wykładni celowościowej. W ustawie zmieniającej nie ma również wytycznych określających sposób i zakres korzystania z informacji zawartych w aktach sprawy sądowej. Z kwestionowanych przepisów nie wynika również, kogo ustawodawca czyni zobowiązanym do przesłania akt sprawy sądowej Ministrowi Sprawiedliwości: prezesa sądu apelacyjnego, prezesa sądu, w którym znajdują się akta czy prezesa sądu właściwego miejscowo oraz rzeczowo.

6.2. Zarzut dotyczący dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku z realizacją jego kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów jest jedną z najistotniejszych gwarancji ich niezawisłości, o której stanowi art. 178 ust. 1 Konstytucji. W celu urzeczywistnienia tych gwarancji zostały powołane sądy dyscyplinarne oraz rzecznicy dyscyplinarni.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał na brak realnego uzasadnienia normy prawnej umożliwiającej Ministrowi Sprawiedliwości żądanie akt spraw sądowych w związku z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów. W szczególności nie jest jasny zakres pojęcia „celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia” określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p., czyli kompetencji do występowania z wnioskiem do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych.

Żądanie akt sprawy sądowej jest w tej sytuacji poszukiwaniem dowodów przewinienia służbowego, i to bez gwarancji prawa do wysłuchania.

Podsumowując, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości omawianej kompetencji do żądania akt spraw sądowych wykracza poza rolę, jaką ustawodawca może przypisać temu organowi z racji jego pozycji ustrojowej, z powodu umożliwienia gromadzenia dowolnych informacji na temat spraw oraz sędziów. Nie jest wykluczona możliwość instrumentalnego wykorzystania kompetencji, wywierającej potencjalnie silny „efekt mrozący”. Przekroczona została granica dopuszczalnego konstytucyjnie wpływu Ministra Sprawiedliwości na sądy powszechne, wyznaczona przez dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

6.3. Przetwarzanie danych w związku z dostępem do akt spraw sądowych (art. 175a § 3 p.u.s.p.).

Oceniając art. 175a § 3 p.u.s.p., dodany przez ustawę zmieniającą, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał, że z punktu widzenia zgodności z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji badana regulacja prawna nie tylko nie jest konieczna dla osiągnięcia celów, lecz wręcz nie został ujawniony rzeczywisty cel, którego realizacji ma służyć naruszenie prawa do prywatności. Nie wiadomo, do czego miałyby służyć Ministrowi Sprawiedliwości wiedza o życiu prywatnym nieograniczonego kręgu osób, jaką można czerpać z akt spraw sądowych. Przetwarzanie danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie wydaje się w ogóle przydatne w związku ze sprawowaniem przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Nie ulega wątpliwości, że art. 175a § 3 p.u.s.p. jest niezgodny również z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje ograniczenia do pozyskiwania danych rzeczywiście niezbędnych oraz nie ogranicza w żaden sposób tego, o czyje dane może chodzić. Kwestionowanemu przepisowi można zarzucić również brak precyzji wyrażanej w nim treści, np. posłużenie się niejasnym terminem „wykorzystywania” danych.

6.4. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionowane przepisy wprowadzają niedopuszczalną możliwość przetwarzania danych osobowych uczestników postępowań sądowych. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zgodził się z Wnioskodawcą, że art. 175d § 1 p.u.s.p. nie określa zadań Ministra Sprawiedliwości w sposób precyzyjny i wyczerpujący. O rozbudowaniu systemów teleinformatycznych oraz baz danych i w związku z tym o poszerzeniu zakresu danych osobowych, które organ ten będzie mógł przetwarzać, pełniąc funkcję „administratora systemów teleinformatycznych”, będą decydowały jedynie względy celowości. Nie wiadomo, czy samo administrowanie systemem implikuje również administrowanie zbiorem danych osobowych wprowadzonych do systemu. Został przekroczony próg niejasności przepisów, co oznacza naruszenie zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionowana regulacja w sposób daleko idący i oczywisty godzi w konstytucyjne prawo obywateli do ochrony prywatności oraz przetwarzania przez władze publiczne jedynie niezbędnych informacji o obywatelach, a tym samym jest niezgodna z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

7. W piśmie z 8 maja 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: Rzecznik), wskazując, że art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej narusza art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 1 pkt 35 w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., narusza art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego.

7.1.1. Rzecznik w swoim stanowisku przedstawił argumenty mające przemawiać za tym, że przyznanie Ministrowi kompetencji do żądania akt spraw sądowych stanowi nadmierną ingerencję organu władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej oraz nie jest konieczne dla wykonywania przez Ministra zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

Zdaniem Rzecznika, z przytoczonego w treści stanowiska orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego wynika, że już samo obowiązywanie przepisów pozwalających udostępnić akta sprawy sądowej, zwłaszcza sprawy w toku, może podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a zwłaszcza od organów władzy wykonawczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw podkreślano,

że obecnie obowiązujący kształt nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miał na celu ściśle rozgraniczenie kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów w zakresie „toku i sprawności postępowania”. Tymczasem, przewidziana w kwestionowanym przepisie możliwość żądania akt sprawy sądowej powoduje, że w istocie Minister zaczyna sprawować osobisty i bezpośredni nadzór nad sędziami. Prowadzi to do zatarcia granic kompetencji określonych w ramach wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru, a tym samym powoduje nadmierną ingerencję organu władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, już w aktualnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości może uzyskać informacje pochodzące z akt spraw sądowych na podstawie protokołu z wizytacji lub lustracji. Minister Sprawiedliwości nie potrzebuje zatem kompetencji polegającej na możliwości żądania akt spraw sądowych w celu stwierdzenia występowania zasygnalizowanych nieprawidłowości co do toku lub sprawności postępowania. Ewentualne uchybienia związane z tokiem i sprawnością postępowania w konkretnej sprawie będą bowiem wynikały z protokołów badania tej sprawy przez sędziego wizytatora.

7.1.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do prywatności, Rzecznik Praw Obywatelskich przeanalizował art. 175a § 3 p.u.s.p. przyznający Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przetwarzania danych znajdujących się w aktach spraw sądowych, do których ma dostęp w trakcie wykonywania zewnętrznego nadzoru administracyjnego lub w związku z uprawnieniami do żądania wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił ocenę zgodności kwestionowanej regulacji z przesłankami ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do żądania akt spraw sądowych w ramach pełnionego nadzoru może okazać się wygodne i praktyczne dla ustalenia, czy w działalności administracyjnej sądu lub działaniu sędziego doszło do istotnych uchybień, i z tego powodu należy przyjąć, że regulacja spełnia wymaganie przydatności ograniczenia. Jednak – zdaniem Rzecznika – zapewnienie dostępu do akt spraw sądowych Ministrowi Sprawiedliwości nie jest niezbędne dla efektywnego wykonywania przez niego nadzoru administracyjnego nad sądami. Przesłanki konieczności ograniczenia prawa do prywatności z całą pewnością nie spełnia zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości pełnego dostępu do akt sprawy sądowej. Przetwarzanie danych znajdujących się w aktach spraw sądowych powinno być dostosowane do kompetencji Ministra Sprawiedliwości dotyczących nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów. Z tego względu, część danych znajdujących się w aktach spraw sądowych może być uznane za niezbędne dla wykonywania skutecznego nadzoru administracyjnego, przykładowo: informacje o czasie trwania sprawy lub terminach podejmowanych w trakcie spraw czynności. Jednakże nadzór administracyjny nie wymaga zapewnienia Ministrowi Sprawiedliwości dostępu do wszystkich informacji znajdujących się w aktach sprawy. Wprowadzona regulacja mogłaby zostać uznana za spełniającą wymaganie konieczności ograniczenia prawa do prywatności, gdyby przepisy przewidywały odpowiednie mechanizmy anonimizacji akt spraw sądowych lub przekazywanie Ministrowi Sprawiedliwości konkretnych dokumentów znajdujących się w aktach.

7.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

7.2.1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed wystąpieniem z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wpływa na wewnętrzną niezależność sędziego oraz może powodować wkroczenie przez organ władzy wykonawczej w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czyli „jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej. Już samo przekazanie akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego, jeszcze przed samym wszczęciem postępowania wyjaśniającego, rzucać może cień na osobę sędziego i jakość wykonywanej przez niego pracy, a tym samym prowadzić do stworzenia klimatu zagrożenia dla sędziego. Ministrowi Sprawiedliwości została przy tym pozostawiona pełna dowolność przy podjęciu decyzji o skorzystaniu z kompetencji do zażądania akt.

7.2.2. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, analiza przez Ministra Sprawiedliwości całości akt spraw sądowych, w tym danych ze sfery życia osobistego, nie jest konieczna dla efektywnego podejmowania czynności związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów, a tym samym nie spełnia wymagania konieczności ingerencji w autonomię informacyjną jednostek.

7.3. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Rzecznik zauważył, że przewidziane w kwestionowanym art. 175a § 2 p.u.s.p. uprawnienie do przetwarzania danych stron postępowania zostało wprowadzone w celu realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości określonych w art. 175d § 1 p.u.s.p. związanych z informatyzacją sądów. Rzecznik zaznaczył, że wątpliwości Wnioskodawcy

dotyczą zakresu danych osobowych przetwarzanych przez Ministra Sprawiedliwości w tworzonych systemach teleinformatycznych. Jednym z takich systemów będzie system zapewniający sądom możliwość przechowywania i zabezpieczenia akt spraw sądowych.

Rzecznik przeprowadził test spełnienia przez kwestionowaną regulację przesłanek ograniczenia prawa do prywatności wynikających z określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Za cel regulacji – w ocenie Rzecznika – należy uznać wyznaczenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości związanych z informatyzacją sądownictwa. Zdaniem Rzecznika, regulacja ta spełnia wymaganie przydatności, natomiast wątpliwości budzi spełnienie przesłanki konieczności z uwagi na obecny kształt kompetencji Ministra Sprawiedliwości przewidującej przetwarzanie wszelkich informacji znajdujących się w aktach spraw sądowych, w szczególności danych wrażliwych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych. Analiza treści kwestionowanej regulacji nie pozwala również przyjąć, że ingerencja w prawo do prywatności i autonomię informacyjną jednostek spełnia warunek proporcjonalności *sensu stricto*, w szczególności brak jest ustawowo określonych gwarancji proceduralnych i technicznych zapewniających bezpieczeństwo przetwarzanych danych.

8. W piśmie z 11 maja 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej: GODO), wskazując, że podziela zastrzeżenia podniesione przez Wnioskodawcę.

GODO zwrócił uwagę, że sejmowa podkomisja rozpatrująca projekt ustawy zmieniającej wprowadziła do projektu ustawy nowe brzmienie art. 175a § 3 p.u.s.p. z własnej inicjatywy i bez konsultacji, co spotkało się z krytyką GODO wyrażoną w piśmie skierowanym do przewodniczącego komisji ustawodawczej. Zdaniem GODO, w pełni zasadne są twierdzenia Wnioskodawcy, że w toku prac legislacyjnych nie wykazano niezbędności przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do dostępu do akt spraw sądowych dla efektywnego wykonywania przez niego zewnętrznego nadzoru administracyjnego, czy też realizacji uprawnienia przysługującego mu w ramach postępowania dyscyplinarnego.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4, art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., GODO wskazał, że Minister Sprawiedliwości jako organ zobowiązany do wykonywania zadań związanych z informatyzacją sądów powinien mieć takie uprawnienia, które umożliwią mu swobodne wykonywanie powierzonych obowiązków. Prawidłowe byłoby, aby został usytuowany jako administrator systemu teleinformatycznego służącego do obsługi postępowania sądowego bez wyposażania go w możliwość władczego decydowania o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Tymczasem przyjęte w ustawie zmieniającej rozwiązania implikują zasadnicze wątpliwości co do rzeczywistego statusu Ministra Sprawiedliwości w przedmiotowej sprawie. Z jednej strony bowiem art. 175a § 4 p.u.s.p. określa Ministra Sprawiedliwości „administratorem systemów teleinformatycznych”, z drugiej zaś art. 175a § 2 p.u.s.p. sugeruje, że posiada on uprawnienia władcze w odniesieniu do danych stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych przetwarzanych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy. Nie można wykluczyć, że brzmienie art. 175a § 2 p.u.s.p. stanowiłoby podstawę do identyfikacji przez Ministra Sprawiedliwości uczestników postępowań sądowych, co godziłoby w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych tych uczestników.

II

Na rozprawie 1 października 2015 r. Wnioskodawca doprecyzował przedmiot kontroli, wskazując, że w pkt 1 *petitum* wniosku kwestionuje art. 1 pkt 21 lit. a i b ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: ustawa zmieniająca) oraz niektórych innych ustaw nie zaś cały art. 1 pkt 21 tej ustawy. Uczestnicy postępowania i organy wezwane do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) podtrzymały stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Prokurator Generalny zauważył, że Minister Sprawiedliwości, nie ma kompetencji do żądania akt prokuratorskich pomimo przyznania mu szerokich kompetencji wobec prokuratury.

Zarówno Minister Sprawiedliwości jak i Krajowa Rada Sądownictwa wskazali, że przed nowelizacją z 2011 r. ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości w praktyce żądał akt na podstawie ogólnego art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.), który przewidywał wówczas, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad sądami osobiście.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że Minister Sprawiedliwości może już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów zażądać informacji o terminach podejmowanych decyzji w ramach postępowań sądowych. Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych jest uzasadniony tylko w przypadku, gdy wnosi on kasację w ramach postępowania sądowego oraz – analogicznie – w postępowaniach przed organami międzynarodowymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na wątpliwości wobec treści niezaskarżonego przez wnioskodawcę art. 175a § 5, którego wprowadzenie do p.u.s.p. przewiduje art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej. Stosownie do treści tego przepisu Minister Sprawiedliwości ma dostęp do centralnych baz danych sądów i sądowych systemów teleinformatycznych w zakresie wykonywania zadań określonych w ustawie.

Zdaniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, treść art. 175a § 3 p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, który określał kompetencję Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz kompetencją określoną w art. 114 § 1a p.u.s.p. w istocie oznacza przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości statusu administratora danych. Z kolei przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do przetwarzania danych przewidzianej w art. 175a § 2 p.u.s.p. jest konieczne dla wykonania zadań związanych z procesem informatyzacji sądów powszechnych i nie budzi wątpliwości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca) w trybie kontroli prewencyjnej przewidzianej w art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem do Trybunału o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca).

Z uzasadnienia przedłożonego przez Radę Ministrów projektu ustawy zmieniającej (druk nr 2680/VII kadencja Sejmu) wynika, że projekt ten miał na celu uregulowanie 17 grup zagadnień związanych z funkcjonowaniem sądownictwa powszechnego. Jako jeden z motywów przedłożenia tego projektu Rada Ministrów wskazała wykonanie wyroku Trybunału z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121), przez zmianę przepisów dotyczących: odwoływania dyrektora sądu, zwracania przez Ministra Sprawiedliwości (dalej też: Minister) prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi na piśmie oraz odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej.

1.2. Zakwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

21) w art. 37g:

a) w § 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

«3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia, a ponadto może żądać od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego – także żądać przesłania akt spraw sądowych.»,

b) po § 1 dodaje się § 1a-1c w brzmieniu:

«§ 1a. Przepisu § 1 pkt 3 w zakresie przesłania akt spraw sądowych nie stosuje się do akt rejestrowych oraz ksiąg wieczystych.

§ 1b. Ministrowi Sprawiedliwości przesyła się akta, jeżeli pozwala na to bieg sprawy. W przypadku gdy bieg sprawy nie pozwala na przesłanie akt, można przesłać odpisy akt.

§ 1c. Zarządzając przesłanie akt sprawy niezakończonyj prezes właściwego sądu wskazuje termin zwrotu akt, uwzględniając czas potrzebny do dokonania odpowiednich czynności. Minister Sprawiedliwości zwraca akta w terminie wskazanym przez prezesa właściwego sądu.»,

c) § 5 otrzymuje brzmienie:

«§ 5. Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Prezes lub wiceprezes sądu, którego dotyczy uwaga, może w terminie czternastu dni od dnia otrzymania uwagi złożyć pisemne zastrzeżenia Ministrowi Sprawiedliwości. W przypadku prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego lub okręgowego Minister Sprawiedliwości przekazuje kopię zastrzeżeń do wiadomości prezesowi przełożonego sądu apelacyjnego. Do zgłoszonej uwagi art. 37 § 6 i 7 stosuje się odpowiednio.»,

d) dodaje się § 6 w brzmieniu:

«§ 6. Minister Sprawiedliwości, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania zastrzeżeń, może podtrzymać uwagę albo uchylić ją w całości lub w części.»;

(...)

35) w art. 114 po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

«§ 1a. Minister Sprawiedliwości może żądać akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec tego sędziego, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia określonego w § 1. Akta te podlegają ochronie takiej jak materiały zgromadzone podczas postępowania przygotowawczego. Do przekazania akt sprawy stosuje się odpowiednio art. 37g § 1a-1c.»;

39) dział IVa otrzymuje brzmienie:

(...)

«Art. 175a. (...) § 2. Minister Sprawiedliwości przetwarza dane stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych, zawarte w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, na podstawie art. 175d § 1, oraz w rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych, w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy.

§ 3. Minister Sprawiedliwości, w ramach sprawowanego przez siebie nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz w związku z uprawnieniem, o którym mowa w art. 114 § 1, może zbierać i wykorzystywać niezbędne informacje zawierające dane osobowe, oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662; dalej: u.o.d.o.) także bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą. Dane, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, mogą być zbierane i przetwarzane przez Ministra Sprawiedliwości wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności.

§ 4. Minister Sprawiedliwości jest administratorem systemów teleinformatycznych służących do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w § 1 i 2. Do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w § 1 i 2, nie stosuje się art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.»

(...)

«Art. 175d. § 1. Minister Sprawiedliwości wykonuje zadania z zakresu informatyzacji sądów polegające na projektowaniu, wdrażaniu, eksploatacji, integracji, rozwoju i udostępnianiu systemów teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, zabezpieczaniu danych osobowych przetwarzanych w tych systemach, koordynowaniu tych działań oraz zapewnieniu możliwości wymiany danych pomiędzy tymi systemami, w szczególności:

1) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzona centralna lista mediatorów, i udostępnia ten system;

2) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzona centralna lista biegłych sądowych, i udostępnia ten system;

3) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzona centralna lista lekarzy sądowych, i udostępnia ten system;

4) administruje systemem teleinformatycznym zapewniającym transkrypcję zapisu dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego i udostępnia ten system sądom;

5) administruje systemem teleinformatycznym zapewniającym sądom możliwość przechowywania i zabezpieczania akt spraw sądowych prowadzonych w całości lub w części w postaci elektronicznej i udostępnia ten system sądom;

6) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzony zbiór orzeczeń przesłanych przez prezesów sądów, i udostępnia ten system;

7) umożliwia identyfikację uczestników postępowań i ich pełnomocników w systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, jeżeli przepis szczególny tak stanowi;

8) świadczy usługi certyfikacyjne w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262 oraz z 2014 r. poz. 1662).

(...)

§ 4. Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć sąd lub sądy do wykonywania zadań wymienionych w § 1.»”.

1.3. Zarzuty sformułowane przez Wnioskodawcę wobec ustawy zmieniającej dotyczą treści nowelizowanych przepisów p.u.s.p. oraz treści nowych przepisów, które mają być wprowadzone do tej ustawy, nie zaś trybu

uchwalenia ustawy zmieniającej. Jednak z uwagi na okoliczność, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, czyli przed wejściem w życie kwestionowanej ustawy, należy uznać, że zakwestionowano przepisy ustawy zmieniającej, nie zaś ustawy zmienianej.

Należy zauważyć, że przepisy te, przytoczone powyżej (zob. cz. III pkt 1.2 uzasadnienia), zostały zakwestionowane nie w całości, lecz jedynie w zakresach wskazanych przez Wnioskodawcę. Wynika to zarówno ze sformułowania *petitum* wniosku, w którym Wnioskodawca wskazuje na zakres, w jakim kwestionuje poszczególne przepisy lub związki zachodzące pomiędzy nimi, jak i z treści uzasadnienia wniosku.

Wnioskodawca określił zakres zaskarżenia w *petitum* wniosku w dwóch punktach. W pierwszym z nich zamieścił dwa podpunkty, w których wyznaczył przedmiot kontroli: a) art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, zmieniający art. 37g p.u.s.p., w określonym zakresie, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p.; b) art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodający w p.u.s.p. art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p. Dla obu podpunktów Wnioskodawca wskazał te same wzorce kontroli: art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Prezydent wskazał we wniosku jako przedmiot kontroli cały art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, stwierdzając, że kwestionuje treść dodanych przepisów jedynie w zakresie, w jakim przyznają Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania akt spraw sądowych. Na rozprawie Wnioskodawca doprecyzował, że kwestionuje jedynie art. 1 pkt 21 lit. a i b ustawy zmieniającej, które przewidują zmianę treści art. 37g §1 pkt 3 p.u.s.p. oraz dodanie do art. 37g p.u.s.p. § 1a-1c. Z kolei art. 1 pkt 21 lit c i d ustawy zmieniającej dotyczą zupełnie innych kwestii, niż przekazywanie Ministrowi Sprawiedliwości akt spraw sądowych.

W *petitum* wniosku art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej wprowadzenie do p.u.s.p. art. 175a § 3 został ujęty związkowo. Z treści uzasadnienia wniosku wynika jednak, że w istocie regulacja przewidziana w art. 175a § 3 p.u.s.p. stanowić ma osobny, a nie związkowy przedmiot kontroli. Przepis ten dotyczy bowiem powiązanego, lecz jednak osobnego zagadnienia prawnego dotyczącego problematyki przetwarzania danych osobowych. Ponadto, Wnioskodawca rozważył ten problem oddzielnie, przedstawia osobne argumenty mające przemawiać za niekonstytucyjnością tego przepisu. Wreszcie, z uzasadnienia wniosku wynika, że Wnioskodawca w istocie kwestionuje zgodność przepisów przewidujących przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania akt spraw sądowych (art. 37g § 1 pkt 3, art. 114 § 1a p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez ustawę zmieniającą) z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz zgodność przepisu upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją kompetencji do dostępu do tych akt (art. 175a § 3 p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez ustawę zmieniającą) z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Poza przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie znajduje się natomiast art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje dodanie art. 175a § 5 p.u.s.p. Wątpliwości wobec treści tego przepisu, z uwagi na zbyt ogólnie sformułowaną kompetencję Ministra Sprawiedliwości do dostępu do centralnych systemów teleinformatycznych zgłosił na rozprawie Rzecznik Praw Obywatelskich. Z uwagi na obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem konstytucyjnym zasadę skargowości i związanie granicami wniosku (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał nie badał w ramach niniejszego postępowania zgodności wskazanego, niezaskarżonego przepisu z Konstytucją.

Z uwagi na treść uzasadnienia wniosku, Trybunał przyjmuje, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, że w istocie w pierwszym punkcie *petitum* Wnioskodawca zakwestionował zgodność:

– art. 1 pkt 21 lit. a ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, także przesłania akt spraw sądowych oraz art. 1 pkt 21 lit. b ustawy zmieniającej, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji;

– art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodającego w p.u.s.p. art. 114 § 1a, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji;

– art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

W drugim punkcie *petitum* wniosku została zakwestionowana zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p. Zaskarżony art. 175a § 2 p.u.s.p. przewiduje kompetencję Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych przysługującą w czasie niezbędnym do realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości związanych z informatyzacją sądów. Z treści uzasadnienia wynika, że w istocie Wnioskodawca kwestionuje wskazane uprawnienie do przetwarzania danych, nie zaś przewidziane we wskazanym przez

Wnioskodawcę jako przepis związkowy art. 175d § 1 p.u.s.p. powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości zadań związanych z informatyzacją sądownictwa.

1.4. Podsumowując, z całości wniosku wynika, że w niniejszej sprawie występują cztery zagadnienia prawne, wobec których Wnioskodawca powziął wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją, a mianowicie:

– dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, który zmienia art. 37g p.u.s.p. w zakwestionowanym zakresie);

– dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku z jego kompetencją w ramach postępowania dyscyplinarnego sędziów (art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej dodający art. 114 § 1a p.u.s.p.);

– zbieranie i wykorzystywanie niezbędnych informacji zawierających dane osobowe oraz ich przetwarzanie, w tym danych wrażliwych, w związku z kompetencjami nadzorczymi Ministra Sprawiedliwości oraz uprawnieniem, o którym mowa w art. 114 § 1a p.u.s.p. w zakresie dotyczącym danych zawartych w aktach spraw sądowych (art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p.);

– przetwarzanie przez Ministra Sprawiedliwości danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych w czasie niezbędnym do realizacji zadań przewidzianych w art. 175d § 1 p.u.s.p. związanych z informatyzacją sądownictwa (art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 2 p.u.s.p.).

2. Wzorce kontroli.

2.1. Zasada określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

Zgodnie z wymaganiami określoności prawa, przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych mają szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (zob. wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Za naruszenie Konstytucji może być uznane stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (zob. wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33).

Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym przypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria tworzące tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji, a mianowicie kryteria: precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności. Przez precyzyjność przepisu należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich skutków za pomocą przyjętych reguł interpretacji prawa. Jasność przepisu oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Poprawność legislacyjna oznacza natomiast zgodność przepisu z wymaganiami prawidłowej legislacji (zob. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

2.2. Zakaz nadmiernej ingerencji (art. 2 Konstytucji).

Zakaz nadmiernej ingerencji wywodzony z art. 2 Konstytucji, stanowiący element składowy zasady państwa prawnego, zakłada istnienie odpowiedniej relacji między celem, którego osiągnięciu ma służyć dana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu. Zarzut naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji można uznać za zasadny w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem działania władzy (zob. wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11)

Zdaniem Trybunału, wyprowadzana z art. 2 Konstytucji zasada zakazu nadmiernej ingerencji, określana też jako zasada proporcjonalności, ma na celu nie tylko ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek, lecz także rozciąga się na relację między władzami publicznymi. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał odnosił zasadę proporcjonalności do ochrony jednostek samorządu terytorialnego przed ingerencjami ustawodawczymi (zob. wyroki z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38). Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że zachowanie proporcjonalności jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji określonego organu władzy, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania. Trybunał w niniejszym składzie wyraża pogląd, że zasada zakazu nadmiernej ingerencji rozciąga się także na relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą.

2.3. Zasada podziału i równowagi władz – art. 10 Konstytucji.

Zasada podziału i równowagi władzy była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału, również w kontekście pozycji władzy sądowniczej (zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121).

Konstytucja z 1997 r. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki z: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

Podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Zasada ta, wyrażana przez znaną formułę *checks and balances*, jest jedną z zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). Równoważenie się władz jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

2.4. Zasada niezależności władzy sądowniczej – art. 173 Konstytucji.

Zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile jednak w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy bowiem, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek (zob. orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94 oraz wyrok z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12; P. Sarnecki, uwagi do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 13). Zarówno w orzecznictwie Trybunału, jak i literaturze wskazuje się, że w przypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; zob. również L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 76).

Odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza (zob. J. Trzeciński, uwagi do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 11; B. Banaszak, uwagi do art. 173, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 871). Władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Art. 173 Konstytucji, który wskazuje na sądy jako organy władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równoważenie się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje.

Przejawem powiązania o charakterze funkcjonalnym między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, mającego swoje źródło w ustawie, jest sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi (zob. wyroki z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07).

Powiązania funkcjonalne między władzą sądowniczą a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać jądra kompetencyjnego władzy sądowniczej, które polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego „każdemu” prawa do sądu. Oznacza to, że inne władze nie mogą wkraść w sferę sędziowskiego orzekania. Rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należą do wyłącznej kompetencji sądownictwa (zob. wyroki z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12). Dlatego też zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania został powierzony Sądowi Najwyższemu, czyli organowi znajdującemu się wewnątrz struktury władzy sądowniczej (tzw. nadzór judykacyjny).

2.5. Zasada niezawisłości sędziowskiej – art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Niezawisłość obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

Zasada niezależności sądów i zasada niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle związane. Wykluczają one wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą sądów zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

Niezawisłość sędziowska należy do istoty prawidłowego wykonywania zawodu sędziego i w tym znaczeniu jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co może m.in. polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz (zob. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

2.6. Prawo do prywatności i autonomia informacyjna jednostki (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Art. 47 Konstytucji wyraża prawo każdej osoby do „ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Trybunał wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie, że prawo do prywatności odnosi się m.in. do ochrony danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela (zob. orzeczenie z 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23 oraz wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83), informacji o stanie zdrowia (zob. wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46), danych przetwarzanych w ramach procedury lustracji (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), danych dotyczących pokrewieństwa lub jego braku (zob. wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63), danych dostarczanych na potrzeby statystyki publicznej (zob. wyrok z 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 116) czy też danych zawartych w rejestrach medycznych (zob. wyrok z 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 120).

Autonomia informacyjna oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyroki TK z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02). Art. 51 Konstytucji wyraża prawo jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. wymaganie ustawowej podstawy nałożenia obowiązku ujawnienia przez daną osobę informacji jej dotyczących (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Art. 51 ust. 5 Konstytucji przewiduje natomiast, że „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”.

Ustawa o ochronie danych osobowych rozróżnia dwa rodzaje danych osobowych: dane zwykłe oraz dane wrażliwe. Dane tego drugiego rodzaju zostały wymienione w art. 27 u.o.d.o. Ustawa wprowadza generalny zakaz przetwarzania wymienionych w niej danych wrażliwych, a jednocześnie ustanawia wyjątki od tego zakazu. Pojęcie „danych wrażliwych” występuje również w orzecznictwie Trybunału (zob. wyroki z: 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07; 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13).

Wnioskodawca wskazał jako wzorce kontroli art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji. Art. 47 i art. 51 Konstytucji pozostają w określonej relacji: prawo do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji zagwarantowane jest m.in. przez ochronę danych osobowych, przewidzianą w art. 51 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. U 5/97). Autonomia informacyjna stanowi zatem istotny element składowy prawa do prywatności (zob. wyroki z: 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81; 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08). Art. 47 i art. 51 Konstytucji służą ochronie tej samej wartości (zob. wyroki o sygn.: K 41/02 i K 33/08 oraz wyrok z 22 lipca 2014 r., sygn. K 25/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 76). Trybunał w wielu sprawach ujmował wskazane przepisy łącznie jako wzorzec kontroli aktu normatywnego (zob. wyrok o sygn. K 25/13 i przywołane tam orzeczenia).

Zarówno prawo do prywatności, jak i jego element składowy, jakim jest ochrona autonomii informacyjnej jednostki, nie mają charakteru absolutnego. W orzecznictwie Trybunału wyrażany jest pogląd, że zawarta w art. 51 ust. 2 Konstytucji przesłanka „niezbędności” gromadzenia informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym nie jest jedyną; dopuszczalność ograniczenia autonomii informacyjnej jednostki występuje również w razie spełnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki o sygn. K 8/04 i K 25/13). Pozytkiwanie informacji o jednostkach może być zatem uzasadnione zarówno wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i dalszymi, jeśli – stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji – zostaną uznane za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (zob. wyrok o sygn. K 33/08).

Biorąc pod uwagę związki treściowe oraz funkcjonalne między art. 47 i art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, dopuszczalne jest w niniejszej sprawie łączne ujęcie tych przepisów jako wzorca kontroli oceny przedstawionego przez Wnioskodawcę zarzutu oraz zastosowanie także przesłanek dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji do oceny dopuszczalności ograniczenia ochrony życia prywatnego i autonomii informacyjnej przez przepisy kwestionowane w niniejszej sprawie.

3. Ocena zgodności art. 1 pkt 21 lit. a i b ustawy zmieniającej dotyczącego art. 37g p.u.s.p., z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Wnioskodawca zakwestionował art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje przyznanie w art. 37g p.u.s.p. Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Należy zauważyć, że Trybunał uznał za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji § 20 *in fine* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69; dalej: rozporządzenie z 2012 r.), który przewidywał przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości w ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych kompetencji do żądania akt spraw sądowych (zob. wyrok z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51).

Problemy konstytucyjne występujące w kontekście rozpatrywanego obecnie zarzutu mają inny charakter niż te w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. U 9/13. Dotyczą one bowiem relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, a w szczególności zakresu i form oddziaływania Ministra Sprawiedliwości na sądy powszechne. Ocenie Trybunału poddane jest zatem to, czy przepis określający kompetencję Ministra Sprawiedliwości został sformułowany w sposób spełniający standardy wynikające z zasady określoności przepisów prawa, ponadto, czy przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości takiej kompetencji, jaką jest żądanie przesłania akt spraw sądowych, jest niezbędne dla realizacji celu, któremu ma służyć kwestionowany przepis. A wreszcie, czy realizacja kompetencji żądania przesłania akt spraw sądowych przez organ władzy wykonawczej nie narusza niezależności sądów, czyli nie powoduje wkroczenia w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy, będące istotą władzy sądowniczej, a także czy nie powoduje niedopuszczalnego ograniczenia niezawisłości sędziowskiej.

3.2. Kwestionowany przepis przyznający Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję polegającą na żądaniu przesłania akt spraw sądowych związany jest z realizacją przez niego zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa z 2011 r.) wprowadziła nowe zasady nadzoru

administracyjnego nad sądami, które opierają się na wyraźnym podziale działalności administracyjnej sądu na dwie grupy.

Z jednej strony, działalność administracyjna sądów polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zob. art. 8 pkt 1 w związku z art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.). Nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 p.u.s.p., sprawuje Minister Sprawiedliwości na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) – (zob. art. 9 p.u.s.p.).

Z drugiej strony, działalność administracyjna sądów polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zob. art. 8 pkt 2 w związku z art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.). W odniesieniu do działalności administracyjnej sądu, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. ustawa z 2011 r. wyróżniła nadzór wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrzny nadzór administracyjny sprawują prezesi sądów. Zewnętrzny nadzór administracyjny jest sprawowany natomiast przez Ministra Sprawiedliwości za pośrednictwem służby nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani (zob. art. 9a p.u.s.p.). Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, takie ukształtowanie zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miało na celu ściśle rozgraniczenie uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania” (druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 10 i nast.).

Szczegółowe unormowanie wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru administracyjnego znajduje się w rozdziale 5 p.u.s.p. Ponadto, w art. 37i p.u.s.p., Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd wymiaru sprawiedliwości lub innych zadań z zakresu ochrony prawnej. § 17-22 rozporządzenia z 2012 r. określają szczegółowy tryb sprawowania nadzoru zewnętrznego przez Ministra Sprawiedliwości.

3.2.1. Zgodnie z art. 37f § 1 p.u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Oznacza to, że zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów jest pośrednio determinowany zakresem nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów nad działalnością administracyjną sądów. Ustawodawca przewidział piętrową strukturę nadzoru, która służy zapewnieniu m.in. osiągnięciu celu nadzoru administracyjnego, jakim jest sprawność postępowania w poszczególnych sprawach.

3.2.2. Biorąc pod uwagę, że – jak wskazano powyżej – zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra nad prezesami sądów pośrednio wynika z zakresu nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów nad działalnością administracyjną sądów, niezbędne jest poddanie analizie regulacji dotyczącej nadzoru wewnętrznego.

Art. 37a p.u.s.p. stanowi, że prezes sądu apelacyjnego sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych działających na obszarze apelacji, prezes sądu okręgowego – nad działalnością administracyjną sądu okręgowego oraz sądów rejonowych działających w okręgu sądowym, a prezes sądu rejonowego – nad działalnością administracyjną sądu rejonowego.

Prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w szczególności: 1) bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach; 2) kontroluje działalność sekretariatu wydziału; 3) bada prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą (art. 37b § 1 p.u.s.p.).

Ustawa przewiduje różnego rodzaju środki służące sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego przez prezesów sądów. Po pierwsze, osoby sprawujące wewnętrzny nadzór administracyjny mają prawo wglądu w czynności sądów, mogą żądać wyjaśnień oraz usunięcia uchybień oraz być obecne na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności (art. 37 § 1 p.u.s.p.). Po drugie, prezes sądu posiada kompetencję uchylenia czynności administracyjnych niezgodnych z prawem, naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowych (art. 37 § 3 p.u.s.p.). Po trzecie, z art. 79 p.u.s.p. wynika możliwość wydawania sędziom poleceń w zakresie czynności administracyjnych, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego. Zgodnie z art. 22 § 1 p.u.s.p. zadania z zakresu administracji sądowej wykonuje prezes sądu. W doktrynie podkreśla się, że polecenia mogą dotyczyć wyłącznie administracji sądowej, czyli funkcjonowania sądów, np. ustalenia godzin urzędowania sądów, godzin przyjęć interesantów, określenia wzorów zawiadomień i wezwań, stroju urzędowego (zob. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 118-119).

Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są ponadto: wizytacja, obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu, oraz lustracja, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 p.u.s.p.).

Rozporządzenie z 2012 r. stanowi, że prezesi sądów apelacyjnych oraz prezesi sądów okręgowych sporządzają plany nadzorcze działalności sądu, określające czynności nadzorcze, czyli przede wszystkim wizytacje, o których mowa w art. 37c p.u.s.p. oraz lustracje (§ 5-7 rozporządzenia z 2012 r.). Ponadto, zgodnie z § 8 rozporządzenia z 2012 r., prezes sądu odpowiedzialny za przeprowadzenie czynności nadzorczej wydaje, w razie potrzeby, zarządzenia nadzorcze, czyli zarządzenia zmierzające do usprawnienia toku wewnętrznego urzędowania sądu lub podniesienia efektywności i poziomu kultury organizacji pracy.

Należy zauważyć, że ustawa przyznaje prezesom sądów szczególne kompetencje mające na celu zapewnienie sprawności postępowania. Zgodnie z art. 37b § 1 pkt 1 p.u.s.p. prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w szczególności bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach. Art. 37 § 4-7 p.u.s.p. określa sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie sprawności postępowania. W sytuacji stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego prezes sądu niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia powzięcia wiadomości o uchybieniu, może zwrócić na nie uwagę sędziemu na piśmie i żądać usunięcia skutków tego uchybienia. Sędzia, którego dotyczy ta uwaga, może zgłosić pisemne zastrzeżenie. W przypadku złożenia zastrzeżenia prezes sądu uchyła uwagę albo – w przypadku gdy uzna, że zastrzeżenie jest niezasadne – przekazuje sprawę sądowi dyscyplinarnemu. Sąd dyscyplinarny może uwzględnić zastrzeżenie lub podjąć uchwałę odmawiającą uwzględnienia zastrzeżenia. W przypadku bezskutecznego upływu terminu na złożenie zastrzeżenia lub podjęcia przez sąd dyscyplinarny uchwały o odmowie jego uwzględnienia odpis pisma zawierającego stwierdzenie uchybienia i zwrócenie uwagi dołącza się do akt osobowych sędziego. Usunięcie tych dokumentów z akt osobowych sędziego może nastąpić na wniosek sędziego po upływie pięciu lat od dnia zwrócenia uwagi.

Art. 37e § 1 p.u.s.p. przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego określone środki oddziaływania wobec prezesów i wiceprezesów sądów działających na obszarze apelacji. Przepis ten stanowi, że prezes sądu apelacyjnego może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeśli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem albo sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Uprawnienie to przysługuje również prezesowi sądu okręgowego wobec prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego działającego w okręgu sądowym (art. 37f § 3 p.u.s.p.). Ponadto, prezes sądu apelacyjnego może wydać zalecenie zmiany podziału czynności ustalonego przez prezesa sądu okręgowego (art. 37e § 2 p.u.s.p.).

3.3. Kompetencja przewidziana w kwestionowanym przepisie dotyczy żądania przekazania akt spraw sądowych Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z p.u.s.p. do każdej sprawy tworzy się akta. Akta przechowuje się w sądzie przez okres niezbędny ze względu na rodzaj i charakter sprawy, terminy przedawnienia, interesy osób biorących udział w postępowaniu oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji. Po okresie przechowywania w sądzie akta sprawy podlegają przekazaniu do właściwych archiwów państwowych (art. 53 § 1-3 p.u.s.p.). Po wpłynięciu sprawy do sądu podejmowany jest szereg czynności technicznych związanych z wytworzeniem akt, określonych w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22). W toku postępowania w aktach umieszcza się pisma i dokumenty w porządku chronologicznym. W aktach sprawy umieszcza się również protokoły z posiedzeń jawnych oraz innych czynności procesowych.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w stanowisku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że akta dokumentują istnienie, przebieg i wynik sprawy, pozwalają na ustalenie nie tylko stanu faktycznego leżącego u podstaw danej sprawy, lecz także dostarczają wiele innych informacji. Z tej przyczyny dostęp do akt sprawy sądowej przysługuje jedynie określonym w ustawie podmiotom. Zgodnie z art. 9 k.p.c. prawo przeglądania akt sprawy i otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z tych akt przysługuje stronom i uczestnikom postępowania. Z kolei art. 525 k.p.c. przewiduje, że akta sprawy dostępne są dla uczestników postępowania oraz za zezwoleniem przewodniczącego dla każdego, kto dostatecznie usprawiedliwi potrzebę przejrzenia akt. Podobnie w postępowaniu karnym akta sprawy sądowej udostępnia się stronom, podmiotowi określonemu w art. 416 k.p.k., obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom (art. 156 k.p.k.).

3.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa, Trybunał stwierdza, że kwestionowany art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, spełnia wymagania prawidłowej legislacji.

Przewidziane w ustawie zmieniającej nowe brzmienie art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. w kwestionowanym zakresie jest w wystarczającym stopniu precyzyjne. Wynika z niego norma prawna polegająca na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych w sytuacji, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Przepis ten został sformułowany w sposób jasny. Wnioskodawca nie wykazał, na czym miałyby polegać naruszenie wymagań prawidłowej legislacji. Również postużenie się formułą „a gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego” w celu określenia przesłanki skorzystania z kompetencji żądania przesłania akt spraw sądowych jest dopuszczalne.

Z tej przyczyny nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa.

3.5. Ocena zasadności zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis zasady niezależności władzy sądowniczej oraz zasady niezawisłości sędziowskiej zależy od ustalenia, czy kompetencja do żądania akt spraw sądowych, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wkracza w sferę realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych, w których sędziowie korzystają z przymiotu niezawisłości.

Trybunał podtrzymuje swój dotychczasowy pogląd, że samo powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą podziału władz oraz z zasadą niezależności władzy sądowniczej (zob. wyroki z: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12). Poza ogólnym przepisem przyznającym Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (zob. art. 9 p.u.s.p. i przywołane powyżej wyroki o sygn. K 45/07 oraz o sygn. K 31/12) we wcześniejszym orzecznictwie Trybunał oceniał także regulacje szczegółowe przewidujące różnego rodzaju środki oddziaływania w związku ze sprawowaniem tego nadzoru. Tak więc, Trybunał uznał, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do uchylania zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem nie wkracza w sferę niezawisłości sędziowskiej. Przy czym, jak podkreślił, „zarządzenia, które ewentualnie byłyby uchylone, mogą mieć wyłącznie charakter administracyjny, dotyczący funkcjonowania sądu. Nie odnoszą się zatem do rozstrzygnięć o charakterze procesowym zapadających w toku postępowania” (wyrok z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Ponadto Trybunał orzekł o zgodności z Konstytucją przepisu, który przewidywał, że w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego Ministrowi Sprawiedliwości przysługiwała kompetencja do zwrócenia uwagi na piśmie i żądania usunięcia skutków tego uchybienia (wyrok o sygn. K 45/07). Obecnie, po nowelizacji ustawą z 2011 r., taką kompetencję mają jedynie prezesi sądów (zob. art. 37 § 4 p.u.s.p.).

Badane przez Trybunał w przytoczonych sprawach środki nadzoru przysługujące Ministrowi nie przekroczyły granicy ingerencji w niezależność władzy sądowniczej oraz niezawisłość sędziowską. Nie były one związane ze sferą orzekania, a zatem nie ingerowały w istotę władzy sądowniczej (zob. cz. III pkt 2.4 uzasadnienia).

3.5.1. Zewnętrzny dostęp do akt spraw sądowych oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy, skoro zarówno przebieg, jak i efekt podstawowej działalności sądów polegającej na orzekaniu, czyli sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, znajduje swój wyraz właśnie w aktach sprawy (zob. cz. III pkt 3.3 uzasadnienia). Tym samym żądanie przesłania akt spraw sądowych, które obrazują przebieg postępowania, powoduje wkroczenie w dziedzinę podstawowej działalności sądów.

Konstytucja zapewnia sądom pełną samodzielność w rozpoznawaniu spraw i orzekaniu, co oznacza również konieczność zapewnienia wykonywania funkcji jurysdykcyjnych przez sądy bez jakiegokolwiek ingerencji przez organy innych władz, w tym Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej. Tymczasem kwestionowany przepis powoduje wkroczenie przez organ władzy wykonawczej w sferę kompetencyjną zastrzeżoną jedynie dla sądów.

Trybunał podziela pogląd prezentowany w piśmiennictwie, że niezawisłość sędziowska nie jest ograniczona jedynie do funkcji orzekania, lecz rozciąga się na wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziów swojego urzędu. Zasada niezawisłości odnosi się tym samym do wszystkich działań sędziego związanych z zarządzaniem procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z orzekaniem. Sędzia powinien mieć zagwarantowaną swobodę podejmowania decyzji niezależnie od etapu postępowania, na którym jest ona podejmowana (zob. A. Łazarska, *Niezawisłość...*, s. 89-90, 119; R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych*, [w:] *Pozycja...*, s. 174). Wystąpienie przez Ministra Sprawiedliwości z żądaniem przesłania akt sprawy w toku zaburza tok rozpoznania określonej sprawy, a ponadto może wywoływać presję na sędziego, a tym samym oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Analizowanie zawartości akt sprawy i formułowanie ocen przez Ministra Sprawiedliwości może wpływać na podejmowanie konkretnych decyzji związanych z tokiem postępowania, takich jak przykładowo przeprowadzenie określonego dowodu lub

rezygnacja z tej czynności, wydanie wyroku, a nawet – w skrajnych sytuacjach – kierunek rozstrzygnięcia. Tym samym prowadzić może do wpływania na wewnętrzną niezależność sędziego oraz pośredniego uzależnienia sędziego od organu pozasądowego.

Ponadto, możliwość żądania akt sprawy sądowej, a tym samym zapoznania się z wszystkimi informacjami dotyczącymi okoliczności poszczególnej sprawy, w szczególności przed jej rozstrzygnięciem, stanowi zagrożenie dla zewnętrznego postrzegania sądu orzekającego w konkretnej sprawie jako bezstronnego organu. Sądy mają budzić w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania, zaufanie co do tego, że nikt z zewnętrznych władz nie oddziałuje na tok postępowania i kierunek rozstrzygnięcia. Dlatego należy uznać, że z punktu widzenia obowiązku zapewnienia sędziemu gwarancji niezawisłości niedopuszczalna jest sytuacja, w której organ władzy wykonawczej ma możliwość zażądania akt sprawy sądowej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądowym, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sędziowskiej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej.

3.6. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, poza ogólnym wskazaniem na konieczność zapewnienia efektywnego sprawowania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, nie wyjaśniono celów wprowadzenia kompetencji zawartej w kwestionowanym przepisie. Szerzej na ten temat wypowiedział się natomiast Minister, który w stanowisku zajęтым w związku z rozpoznawaniem niniejszej sprawy, a także na rozprawie stwierdził, że kompetencja dostępu Ministra do akt spraw sądowych ma na celu zapewnienie realizacji prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i przeciwdziałanie przewlekłości postępowania.

Odnosząc się do wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości celu, jakim jest sprawność postępowania sądowego, należy przypomnieć, że w obecnym stanie prawnym to prezesi sądów mają czuwać nad zapewnieniem sprawności postępowania sądowego. W tym celu ustawodawca wyposażył ich w szczególne narzędzia oraz przewidział opisaną wcześniej procedurę, którą stosuje się w przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego (zob. cz. III pkt 3.2.2 uzasadnienia).

Z kolei w celu zapewnienia efektywnego sprawowania nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów, czyli „nadzoru nad nadzorem” sprawowanym przez prezesów sądów już w obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości ma przyznane wiele zadań i kompetencji.

Zgodnie z art. 37g p.u.s.p. Minister, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego: 1) analizuje informacje roczne o działalności sądów; 2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych; 3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W kontekście niniejszej sprawy istotne znaczenie ma to ostatnie zadanie.

Ustawa przyznaje Ministrowi określone środki oddziaływania. Zatem w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonywania przez prezesa sądu apelacyjnego wydanych przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeń, może on zarządzić: 1) przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu; 2) przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (zob. art. 37g § 2 i 3 p.u.s.p.). W czynnościach tych (lustracji) może brać udział – jako przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości – sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (art. 37g § 4 p.u.s.p.). Ponadto, zgodnie z art. 37g § 5 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Należy również zauważyć, że ustawa zmieniająca przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości dalszą – niezaskarżoną przez Wnioskodawcę – kompetencję służącą kontroli toku postępowania, a mianowicie przewidzianą w art. 37g ust. 1 pkt 3 p.u.s.p. możliwość żądania od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych. Narzędzie to wzmacnia zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów, m.in. także nad zadaniami prezesów sądów odnoszącymi się do zapewnienia sprawności postępowania w poszczególnych sprawach (art. 37b § 1 pkt 1 oraz art. 37 § 4 p.u.s.p.). Mając dostęp do dokumentacji i informacji dotyczących rozpoznawanych spraw, Minister Sprawiedliwości będzie mógł ocenić sprawność postępowania zarówno spraw w toku (informacje dokumentujące poszczególne etapy rozpoznania sprawy i czynności podejmowane w ramach postępowania), jak i ogólną sprawność postępowania w poszczególnych wydziałach czy sądach na podstawie ogólnych statystyk dotyczących spraw już zakończonych.

Zdaniem Trybunału, z przeprowadzonej analizy wynika, że Minister Sprawiedliwości dysponuje w obecnym stanie prawnym wystarczającymi narzędziami umożliwiającymi mu efektywne sprawowanie nadzoru nad sprawowaniem wewnętrznego nadzoru administracyjnego przez prezesów sądów, a pośrednio nad działalnością administracyjną sądów. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że kwestionowany przepis stanowi

nadmierną ingerencję w zasadę niezależności władzy sądowniczej oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej, a także narusza wywodzony z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w działalność władzy sądowniczej.

3.7. Trybunał docenia wartość, jaką jest sprawność postępowania. Środki, które mają służyć jej realizacji, nie mogą jednak naruszać podstawowych gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziego oraz ingerować w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał wskazywał już, że zapewnienie sprawności działania sądów wymaga bardzo wielu działań o zróżnicowanym charakterze (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Z przepisów ustawowych regulujących relację między Ministrem Sprawiedliwości a sądami wynika, że Minister Sprawiedliwości, jako organ właściwy „w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej” (art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2015 r. poz. 812, ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej) powinien podejmować działania o ogólniejszym charakterze niż monitorowanie poszczególnych spraw zawisłych przed sądami powszechnymi co do sprawności postępowania. W tym celu, jak już wskazano powyżej, został wyposażony w odpowiednie narzędzia oraz środki oddziaływania.

Również z punktu widzenia przywołanego w stanowisku Ministra Sprawiedliwości art. 45 ust. 1 Konstytucji, proklamującego prawo do sądu, sprawność postępowania nie może być uważana za wartość uzasadniającą ingerencję w niezawisłość sędziów. Szczególne gwarancje dla sędziów, w tym zapewnienie ich niezawisłości stanowią bowiem w istocie gwarancję realizacji prawa do sądu (zob. wyrok z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48), wywieranie zaś choćby pośrednio nacisku na sędziów przez żądanie dokumentów z akt sprawy sądowej powoduje naruszenie prawa do rzetelnego procesu (zob. wyrok ETPC 9 lutego 2012 r. w sprawie nr 42856/06 Kinský przeciwko Czechom, Lex nr 1107808).

4. Ocena zgodności art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodającego w p.u.s.p. art. 114 § 1a, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Kwestionowany art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej przewiduje przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego.

Jest to zatem ta sama kompetencja co omawiana w poprzednim punkcie z tym, że inne są przesłanki jej zastosowania.

Dla oceny niniejszego zarzutu mają zastosowanie jednak ustalenia poczynione już przy okazji oceny zgodności kompetencji do żądania akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego.

Podobnie przedstawia się też problem konstytucyjny. Dotyczy on relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą i sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy możliwość żądania przesłania akt spraw sądowych przez organ władzy wykonawczej powoduje wkroczenie w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli w istotę władzy sądowniczej oraz czy narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Niezbędne jest ustalenie celu, któremu ma służyć przyznanie Ministrowi kompetencji żądania przesłania akt w ramach przysługujących mu uprawnień związanych z postępowaniem dyscyplinarnym sędziów.

4.2. Zakwestionowana regulacja dotyczy kompetencji Ministra w ramach postępowania dyscyplinarnego sędziów.

Zgodnie z art. 107 § 1 p.u.s.p. za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie. Oskarżycielem przed sądem dyscyplinarnym są rzecznik dyscyplinarny oraz zastępca rzecznika dyscyplinarnego wybierani spośród sędziów (art. 112 p.u.s.p.). Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego oraz kolegium sądu apelacyjnego lub okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy (art. 114 § 1 p.u.s.p.) lub po prawomocnym zakończeniu postępowania karnego przeciwko sędziemu (art. 120 § 1 p.u.s.p.). Rzecznik dyscyplinarny i jego zastępcy są związani wskazaniem organu uprawnionego w zakresie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (art. 112 § 5 p.u.s.p.).

Wystąpienie z żądaniem przez jeden z organów określonych w art. 114 § 1 p.u.s.p. do rzecznika dyscyplinarnego powoduje obowiązek przeprowadzenia przez rzecznika dyscyplinarnego czynności wyjaśniających, które zmierzają do wstępnego wyjaśnienia okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia. W toku postępowania wyjaśniającego rzecznik dyscyplinarny może przeprowadzać dowody z dokumentów, przesłuchiwać

świadków, a także odebrać wyjaśnienia od sędziego, wobec którego uprawniony organ złożył żądanie wszczęcia czynności dyscyplinarnych (zob. W. Kozieliwicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 113). Dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu na piśmie zarzuty, wskazując zarzucany sędziemu czyn (art. 114 § 2 p.u.s.p.). Dalsza procedura jest uregulowana w art. 114 § 3-6 p.u.s.p.

4.3. Wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób przewidziany w ustawie zmieniającej art. 114 § 1a p.u.s.p. miałby naruszać wymagania prawidłowej legislacji. Należy uznać, że przepis jest wystarczająco precyzyjny. Wynika z niego norma prawna przyznająca Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania przesłania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec tego sędziego. W ocenie Trybunału, nie budzi wątpliwości, że w przepisie tym chodzi o dostęp do akt spraw sądowych, w sprawach prowadzonych przez sędziego, wobec którego Minister Sprawiedliwości rozważa wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z treścią kwestionowanego przepisu, Minister Sprawiedliwości ma korzystać ze wskazanej kompetencji w sytuacji, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p. Taki sposób określenia przesłanki zastosowania omawianej kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości umożliwia właściwym organom określenie sytuacji, w której norma ma zastosowanie.

Z tej przyczyny nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa.

4.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji należy przede wszystkim zauważyć, że wyznaczona przez ustawę rola Ministra Sprawiedliwości w ramach postępowania dyscyplinarnego ogranicza się do występowania do rzecznika dyscyplinarnego z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Wniosek ten jest wiążący dla rzecznika co do konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ale nie co do samego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego sędziów, a także z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 2680/VII kadencja, s. 20) oraz ze stanowiska Sejmu i Ministra Sprawiedliwości, przewidziana w kwestionowanym przepisie kompetencja żądania przesłania akt spraw sądowych sędziego ma służyć przeprowadzeniu przez Ministra oceny zarzutów wobec sędziego i w związku z tym zasadności występowania z wnioskiem do rzecznika dyscyplinarnego.

Z przedłożonego Trybunałowi stanowiska Ministra Sprawiedliwości wynika, że każdego roku otrzymuje on kilkaset pism zawierających zarzuty wobec sędziów z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Minister jednocześnie wskazał, że z treści tych pism na ogół wynika brak przesłanek wskazujących na choćby hipotetyczne podejrzenie popełnienia przewinienia przez sędziego. Z kolei w sprawach, w których zarzuty wydawały się bardziej zasadne, Minister Sprawiedliwości występował do prezesa właściwego sądu o zbadanie zarzutów i zawiadomienie o dokonanych ustaleniach.

Z powyższego wyjaśnienia wynika, że w obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości dysponuje narzędziami weryfikacji zasadności otrzymywanych skarg wobec sędziów i w praktyce korzysta z kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego raz lub kilka razy w roku, jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Nie ma argumentów przemawiających za tym, że w razie przyznania Ministrowi prawa żądania akt jego wnioski do rzecznika dyscyplinarnego byłyby liczniejsze lub lepiej umotywowane niż obecnie. Minister Sprawiedliwości posiada tego samego rodzaju narzędzia wstępnej oceny zasadności występowania do rzecznika dyscyplinarnego, co Krajowa Rada Sądownictwa, która również nie posiada kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego, wobec którego rozważa wystąpienie o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Nie ma potrzeby kreowania postępowania wstępnego poprzedzającego postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego.

Należy częściowo zgodzić się z poglądem Wnioskodawcy, że już samo wszczęcie postępowania wyjaśniającego, niezależnie od jego wyniku, może prowadzić do stygmatyzacji sędziego. Jednak, brak jest dowodów przemawiających za tym, że żądanie przesłania akt spraw sądowych przez Ministra Sprawiedliwości w związku z jego kompetencjami w ramach postępowania dyscyplinarnego na podstawie kwestionowanego art. 114 § 1a p.u.s.p. byłoby mniej stygmatyzujące niż wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

Należy uznać, że dla ustalenia przez Ministra Sprawiedliwości, czy istnieją podstawy do wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego, nie jest konieczne

przyznawanie Ministrowi kompetencji polegającej na zapoznaniu się z aktami spraw prowadzonych przez danego sędziego.

Przewidziana w kwestionowanym przepisie kompetencja żądania przesłania akt spraw sądowych stanowi tym samym nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w sferę kompetencyjną zastrzeżoną jedynie dla sądów. Dotyczy to zarówno akt spraw sądowych w toku jak i już zakończonych prawomocnym orzeczeniem.

Mając na względzie wagę wartości, które narusza kompetencja przewidziana w art. 114 § 1a p.u.s.p., czyli niezależność władzy sądowniczej oraz niezawisłość sędziowską, należy uznać, że regulacja ta nie jest konieczna i stanowi nadmierną ingerencję w niezależność władzy sądowniczej mogąc potencjalnie wkraczać w niezawisłość sędziowską.

Z tej przyczyny Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodający w p.u.s.p. art. 114 § 1a, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Art. 175a § 3 p.u.s.p. przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do przetwarzania niezbędnych informacji zawierających dane osobowe w ramach sprawowanego przez niego nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz w związku z uprawnieniem, o którym mowa w art. 114 § 1 p.u.s.p. Stanowi on konsekwencję przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz w związku z realizacją uprawnienia w ramach postępowania dyscyplinarnego, przewidzianego w art. 114 § 1a p.u.s.p.

Bez kompetencji do przetwarzania danych, w tym niekiedy także danych wrażliwych, przewidzianej w art. 175a § 3 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości nie mógłby realizować kompetencji do dostępu do akt spraw sądowych określonej w art. 37g ust. 1 pkt 3 oraz w art. 114 § 1a p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym ustawą zmieniającą.

Istota problemu konstytucyjnego w ramach omawianego zarzutu sprowadza się do rozstrzygnięcia zagadnienia, czy wynikająca z kwestionowanego przepisu ingerencja w autonomię informacyjną jednostki, jako elementu konstytucyjnego prawa do prywatności, spełnia przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym przesłankę konieczności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz przesłankę niezbędności określoną w art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę ścisły związek przewidzianej przez kwestionowany art. 175a § 3 p.u.s.p. kompetencji do przetwarzania informacji zawierających dane osobowe z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości do żądania przesłania akt spraw sądowych należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że przepisy przyznające wskazane kompetencje do żądania przesłania akt stanowiły przedmiot oceny zgodności z Konstytucją w ramach niniejszego postępowania.

Wobec orzeczenia przez Trybunał w niniejszym wyroku, że przepis zmieniający brzmienie art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może żądać przesłania akt spraw sądowych oraz przepis ustawy zmieniającej przewidujący dodanie art. 114 § 1a p.u.s.p. naruszają Konstytucję, przepisy te nie wejdą w życie, a Minister Sprawiedliwości nie otrzyma kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych. Z powyższego wynika, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej w wyniku niniejszego wyroku dyspozycja normy określonej w art. 175a § 3 p.u.s.p. nie będzie mogła znaleźć zastosowania w zakresie zakwestionowanym przez wnioskodawcę. Innymi słowy, Minister Sprawiedliwości nie będzie miał okazji przetwarzać danych osobowych w związku z żądaniem przesłania akt spraw sądowych, skoro kompetencja ta nie zostanie mu przyznana.

Oznacza to, że nie powstanie sytuacja faktyczna i prawna, w związku z którą Minister Sprawiedliwości miałby posiadać dostęp do informacji zawierających dane osobowe. Z punktu widzenia oceny konieczności ingerencji w autonomię informacyjną jednostek brak jest zatem uzasadnienia dla przyznania Ministrowi Sprawiedliwości dostępu do danych osobowych zawartych w aktach spraw sądowych. Wobec nieprzyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych nie powstał cel, dla którego Minister Sprawiedliwości miałby posiadać kompetencję do przetwarzania danych osobowych w związku z żądaniem akt spraw sądowych w ramach sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami oraz uprawnieniem w ramach postępowania dyscyplinarnego. Nie ma zatem możliwości wykazania, że została spełniona przesłanka konieczności ingerencji w konstytucyjne prawo do prywatności w aspekcie autonomii informacyjnej.

Orzeczenie o niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy zmieniającej stanowiących podstawę kompetencji Ministra Sprawiedliwości żądania przesłania akt spraw sądowych pociąga zatem za sobą także niezgodność z Konstytucją przepisów umożliwiających przetwarzanie danych osobowych zawartych w tych aktach. W szczególności nie sposób uznać, że takie przetwarzanie danych byłoby w takiej sytuacji niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji) ani konieczne (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Na marginesie, należy zauważyć, że w przypadku braku art. 175a § 3 p.u.s.p. w systemie prawa Minister Sprawiedliwości w związku z realizacją innych kompetencji niż żądanie przesłania akt będzie mógł na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o. przetwarzać dane osobowe, jednak z wyłączeniem danych wrażliwych.

6. Ocena zgodności art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 p.u.s.p., z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

6.1. Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że Wnioskodawca kwestionuje zakres przyznanej Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do przetwarzania danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych, czyli normę prawną zawartą w art. 175a § 2 p.u.s.p. Przepis ten jest powiązany z procesem informatyzacji sądownictwa. Kompetencja do przetwarzania danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych ma być realizowana „w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy”, a więc zadań z zakresu informatyzacji sądów.

Trybunał dostrzega potrzebę procesu informatyzacji działalności sądów normowanego przepisami ustawy zmieniającej, który ma się przyczynić do przyspieszenia czynności procesowych i ułatwienia stronom udziału w postępowaniu. Nie ocenia przy tym, czy powierzenie zadań z zakresu informatyzacji Ministrowi Sprawiedliwości, jako centralnemu organowi państwa odpowiedzialnemu za sądownictwo (art. 24 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej) jest rozwiązaniem dopuszczalnym.

Przewidziana w kwestionowanym przepisie możliwość dostępu Ministra Sprawiedliwości do danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych wiąże się z dostępem do danych, a tym samym ingeruje w autonomię informacyjną jednostek jako element konstytucyjnego prawa do prywatności. Problem konstytucyjny w ramach niniejszego zarzutu dotyczy tego, czy przewidziana w art. 175a § 2 p.u.s.p. ingerencja spełnia przesłankę konieczności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz przesłankę niezbędności dopuszczalności gromadzenia informacji o obywatelach (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

6.2. Kwestionowany art. 175a § 2 p.u.s.p. przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przetwarzania danych stron, pełnomocników stron i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, na podstawie art. 175d § 1 p.u.s.p. oraz w rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych.

Ustawa zmieniająca przewiduje utworzenie sześciu systemów teleinformatycznych, a mianowicie: 1) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzona jest centralna lista mediatorów; 2) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzona jest centralna lista biegłych sądowych; 3) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzona jest centralna lista lekarzy sądowych; 4) systemu teleinformatycznego zapewniającego transkrypcję zapisu dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego; 5) systemu teleinformatycznego zapewniającego sądom możliwość przechowywania i zabezpieczania akt spraw sądowych prowadzonych w całości lub w części w postaci elektronicznej; 6) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest zbiór orzeczeń przesłanych przez prezesów sądów. Dwa spośród tych rejestrów będą utworzone i są szczegółowo uregulowane w przepisach wprowadzanych ustawą zmieniającą, a mianowicie: centralna lista biegłych sądowych (art. 175f p.u.s.p.) oraz centralna lista mediatorów (art. 175g p.u.s.p.). Podmiotami, które będą prowadzić w ramach centralnej listy biegłych sądowych oraz centralnej listy mediatorów listy biegłych i mediatorów, będą prezesi sądów okręgowych. Rola Ministra Sprawiedliwości została ograniczona do administrowania i udostępniania tych systemów teleinformatycznych. Na centralnej liście biegłych sądowych zamieszczane będą m.in. imię i nazwisko, numer PESEL, numer telefonu, adres do korespondencji, dane dotyczące specjalizacji biegłego, a także informacje o opiniach sporządzonych przez biegłego (art. 175f § 4 p.u.s.p.). Zbliżonego rodzaju dane zamieszczone będą na centralnej liście mediatorów (art. 175g § 4 p.u.s.p.).

6.3. Przed analizą kwestionowanego art. 175a § 2 p.u.s.p. należy zauważyć, że dopuszczalny zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości związanych z przetwarzaniem danych osobowych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych wyznaczają przede wszystkim przepisy określające funkcję Ministra Sprawiedliwości względem centralnych systemów teleinformatycznych. Przewidują one, że Minister Sprawiedliwości pełni rolę administratora systemów teleinformatycznych, nie zaś administratora danych zawartych w tych systemach (zob. art. 175a § 4 i art. 175d § 1 pkt 1-6 p.u.s.p.). Ma to istotne znaczenie ponieważ uprawnienia administratora systemu teleinformatycznego są inne niż uprawnienia administratora danych. Zwracał na to uwagę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w toku prac prawodawczych nad projektem ustawy zmieniającej. Zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.d.o. administrator danych decyduje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Z kolei pojęcie „administratora systemu teleinformatycznego” nie zostało zdefiniowane ani w p.u.s.p., ani w u.o.d.o.,

ale występuje w ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2015 r. poz. 636, ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 2 tej ustawy administrator systemu teleinformatycznego to podmiot odpowiedzialny za techniczno-organizacyjną obsługę systemu teleinformatycznego. Trybunał wyraża pogląd, że wobec braku określenia treści pojęcia „administrator systemu teleinformatycznego” w ustawie, w której został zamieszczony zaskarżony przepis, należy odwołać się, w drodze analogii, do powołanej ustawy, chociaż normującej inną materię, w której znaczenie tego pojęcia zostało wyjaśnione. Do takiego wniosku prowadzi założenie racjonalności ustawodawcy i postulat spójności systemu prawa.

Z powołanych przepisów wynika, że Minister Sprawiedliwości nie będzie zarządzać i decydować o przeznaczeniu danych zawartych w systemach teleinformatycznych, a jego zadania będą ograniczały się do stworzenia i obsługi samych systemów w warstwie technicznej. Jako administrator systemów nie posiada on zatem kompetencji do zarządzania danymi zawartymi w systemach. W dwóch tworzonych ustawą zmieniającą systemach kompetencje tego rodzaju będą posiadać prezesi sądów okręgowych.

6.4. Dostęp do tych niektórych informacji o stronach, pełnomocnikach i innych osobach uczestniczących w postępowaniach sądowych na podstawie art. 175a § 2 p.u.s.p. ma na celu stworzenie systemów i administrowanie nimi przez Ministra Sprawiedliwości, a tym samym ich funkcjonowanie.

Z wyjaśnień Sejmu i Ministra Sprawiedliwości zawartych w ich stanowiskach wynika, że art. 175a § 2 p.u.s.p. przyznaje Ministrowi kompetencję do przetwarzania danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych niezbędną w celu realizacji zadań związanych z informatyzacją sądownictwa. Podkreślają oni, że na podstawie kwestionowanego przepisu uprawnienie to przysługiwać mu będzie jedynie w zakresie niezbędnym dla realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. W szczególności, zdaniem tych organów, Minister Sprawiedliwości nie będzie miał dostępu do danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych, przykładowo systemu teleinformatycznego zapewniającego sądom możliwość przechowywania i zabezpieczania akt spraw sądowych (art. 175d § 1 pkt 5 p.u.s.p.). Taka sama konkluzja wynika z uzasadnienia projektu ustawy, w którym podkreślono, że uprawnienie do przetwarzania danych, o którym mowa w art. 175a § 2 p.u.s.p. ma przysługiwać „w związku z wykonywaniem zadań powierzonych Ministrowi Sprawiedliwości” (druk sejmowy nr 2680/VII kadencja, s. 24). Oznacza to, że zarówno ustawodawca odpowiedzialny za uchwalenie kwestionowanego przepisu jak i Minister Sprawiedliwości, który ma być uprawniony do przetwarzania danych na podstawie tego przepisu, uznają, że w istocie ma on służyć jedynie realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. związanych z informatyzacją sądownictwa.

Trybunał podziela wskazany sposób interpretacji kwestionowanego przepisu. Przyjęte przez ustawodawcę w art. 175a § 2 p.u.s.p. wyrażenie, zgodnie z którym Ministrowi Sprawiedliwości przysługuje kompetencja do przetwarzania danych zawartych w systemach „w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy”, w istocie oznacza, że chodzi tu o kompetencję do przetwarzania danych „w zakresie niezbędnym do realizacji zadań związanych z informatyzacją sądów”. Przepis ten nie przyznaje tym samym Ministrowi Sprawiedliwości jako administratorowi centralnych systemów teleinformatycznych ogólnej kompetencji upoważniającej go do dostępu do wszelkich danych zawartych w tych systemach, lecz tylko do tych informacji, do których dostęp jest niezbędny w celu realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p., czyli związanych z informatyzacją sądów. Zadania te polegają na projektowaniu, wdrażaniu, eksploatacji, integracji, rozwoju i udostępnianiu systemów teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, zabezpieczeniu danych osobowych przetwarzanych w tych systemach, koordynowaniu tych działań oraz zapewnieniu możliwości wymiany danych pomiędzy tymi systemami. W celu realizacji niektórych spośród wymienionych zadań konieczne jest przetwarzanie niektórych danych. Przykładowo, w celu realizacji zadania polegającego na udostępnianiu systemu Minister Sprawiedliwości musi utworzyć narzędzie uwierzytelniania użytkowników tego systemu, dzięki któremu będą mogli oni logować się do systemu i korzystać z danych w nim zawartych. W tym celu musi mieć dostęp do podstawowych danych osób, które będą użytkownikami określonego systemu.

Zaskarżony przepis ten nie przyznaje tym samym Ministrowi Sprawiedliwości ogólnej, nieograniczonej kompetencji do przetwarzania danych stron, pełnomocników i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych zawartych w tych systemach. W szczególności przepis ten nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych wrażliwych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych.

6.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pozyskanie niektórych danych stron, pełnomocników i innych osób uczestniczących w postępowaniach jest konieczne do zapewnienia możliwości tworzenia i funkcjonowania centralnych systemów teleinformatycznych. Ingerencja przez art. 175a § 2 p.u.s.p. w autonomię informacyjną stanowiącą element konstytucyjnego prawa do prywatności jest uzasadniona realizacją procesu informatyzacji sądownictwa, jednak tylko w zakresie koniecznym do realizacji tego celu. Informatyzacja sądów ma służyć

poprawieniu sprawności funkcjonowania sądów, przyspieszeniu pracy sędziów i innych pracowników sądów oraz ułatwieniu stronom i ich pełnomocnikom udziału w postępowaniu, co niewątpliwie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym. Oznacza to, że art. 175a § 2 p.u.s.p. w kwestionowanym zakresie spełnia przesłanki ograniczenia konstytucyjnego prawa do prywatności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz przesłankę niezbędności pozyskiwania informacji o obywatelach określoną w art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Niniejszy wyrok został wydany w trybie kontroli prewencyjnej. Oznacza to, że zaskarżony przepis jeszcze nie obowiązuje i nie da się przewidzieć sposobu jego stosowania. Trybunał oparł się na wykładni przepisu w szerszym kontekście normatywnym, biorąc pod uwagę jego deklarowaną *ratio legis* i nie dostrzegając w niniejszym postępowaniu podstaw do obalenia domniemania jego konstytucyjności.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z jego utrwalonym orzecnictwem pełna kontrola konstytucyjności aktu badanego w trybie kontroli prewencyjnej będzie mogła nastąpić dopiero w toku ewentualnej kontroli następczej, gdy możliwe będzie ustalenie sposobu jej stosowania wobec obywateli (zob. orzeczenie TK z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 p.u.s.p., jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

6.6. Z uwagi na brak uzasadnienia zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny postanowił – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) – umorzyć postępowanie w tym zakresie, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

148

WYROK

z dnia 21 października 2015 r.
Sygn. akt P 32/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

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
Andrzej Wróbel – sprawozdawca
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 21 października 2015 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach:

czy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.), są zgodne z art. 2, art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 612 i 1201) 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 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.), są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1742.

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. Postanowieniem z 21 maja 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 89 ust. 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.; dalej: k.k.s.), są zgodne z art. 2, art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym: Naczelnik Urzędu Celnego w R. decyzją z 25 lipca 2011 r. wymierzył karę pieniężną w kwocie 12 000 zł przedsiębiorcy Stanisławie S., jako podmiotowi urządzającemu gry bez koncesji na automatach poza kasynem gry. Stanisława S. odwołała się od tej decyzji, twierdząc, że zostały naruszone podstawowe zasady postępowania, ponieważ pomimo dobrowolnego poddania się odpowiedzialności w postępowaniu karnym skarbowym została ukarana po raz drugi w postępowaniu administracyjnym.

Dyrektor Izby Celnej w K. decyzją z 7 października 2011 r. utrzymał w mocy rozstrzygnięcie Naczelnika Urzędu Celnego w R., podkreślając w uzasadnieniu odrębność postępowania karnoskarbowego i postępowania administracyjnego.

Stanisława S. zaskarżyła tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wnosząc o jej uchylenie z powodu, wywołanego podwójnym ukaraniem, naruszenia zasad słuszności, sprawiedliwości – podstawowych zasad postępowania. Dyrektor Izby Celnej w K. wniósł o oddalenie skargi, nie znajdując podstaw do zmiany swego stanowiska.

Na rozprawie 11 maja 2012 r. pełnomocnik organu odwoławczego złożył do akt sprawy odpis wyroku Sądu Rejonowego w Żorach, Wydział II Karny, z 11 maja 2011 r., mocą którego na podstawie art. 148 § 1 i 5 k.k.s. sąd udzielił obwinionej zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 1 i 4 tej ustawy, polegające na prowadzeniu, w nieustalonym czasie do 21 września 2010 r., gier hazardowych na automacie „HOT SPOT” typu video bez numeru, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych i orzekł tytułem kary grzywny kwotę 900 zł.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach osoba fizyczna za ten sam czyn poniosła odpowiedzialność karnoskarbową za wykroczenie skarbowe oraz odpowiedzialność administracyjną w postaci kary pieniężnej, co prowadzi do naruszenia godności człowieka (art. 30 Konstytucji), równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej, zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady racjonalności działań ustawodawcy (art. 2 Konstytucji). W związku z tym sąd zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd zwrócił uwagę, że kodeks karny skarbowy zawiera kompleksową regulację karną przewidującą odpowiedzialność na zasadzie winy. Przepisy rozdziału 10 ustawy o grach hazardowych, w tym art. 89, stanowią powielenie tych regulacji prawnych na użytek stosowania sankcji administracyjnej w postaci sztywnej kary pieniężnej, która pełni wyłącznie funkcję represyjną w oderwaniu od sytuacji ekonomicznej sprawcy deliktu administracyjnego, z pominięciem okoliczności podmiotowych i przedmiotowych deliktu. Przewidziana w art. 89 ustawy o grach hazardowych kara pieniężna stosowana jest automatycznie z mocy ustawy w oderwaniu od winy oraz okoliczności czynu i nie pełni – zdaniem sądu pytającego – roli prewencyjnej, tylko ma charakter wyłącznie ekonomiczny i represyjny. Ponadto nie pełni funkcji restytucyjnej, uzupełniającej i rekompensującej bliżej nieokreślone straty Skarbu Państwa z tytułu utraty legalnych wpływów z prowadzonej nielegalnie działalności.

Niczym nieuzasadnioną, zdaniem sądu pytającego, represyjność administracyjną oderwaną od winy należy traktować jako naruszenie, wyrażonego w art. 30 Konstytucji, zakazu pozbawiania godności człowieka oraz jej ograniczania przez władze publiczne.

W ocenie sądu pytającego przyjęta w przepisach rozdziału 10 ustawy o grach hazardowych reakcja prawna na wymienione w nich nieprawidłowości nie pozostaje w adekwatnym stosunku do rodzaju przewidzianych w nich naruszeń ustawy. Ponadto w razie ukarania sprawcy przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego

zbędnym i nieproporcjonalnym jest stosowanie kolejnej sankcji, tym razem administracyjnej. W ten sposób art. 89 ustawy o grach hazardowych narusza, zdaniem sądu pytającego, zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii sądu pytającego kwestionowana regulacja narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa oraz zasadę racjonalnego działania ustawodawcy, wynikające z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ ponowne ukaranie sprawcy przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego przeciwko organizacji gier hazardowych karą pieniężną narusza trójpodział władz i jest wyrazem nadmiernej represji państwa. Ponadto sąd pytający zwrócił uwagę, że nałożenie obowiązków lub ograniczenie praw powinno następować w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji, stanowiącej element demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane precyzyjnie i jasno oraz poprawnie pod względem językowym. Zdaniem sądu pytającego art. 89 ustawy o grach hazardowych nie spełnia tych wymogów, ponieważ typizuje delikty administracyjne z pominięciem konstytucyjnej zasady winy wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i z zasady godności człowieka jako najwyższego i niezbywalnego dobra (art. 30 Konstytucji).

W ocenie sądu pytającego art. 89 ustawy o grach hazardowych budzi również wątpliwości, co do zgodności z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji z uwagi na całkowite pominięcie okoliczności indywidualnych czynu oraz właściwości osobistych sprawcy. Zdaniem sądu pytającego, konstytucyjna zasada równości na gruncie prawa karnego wyraża się zasadą legalizmu, czyli podlegania jednakowej odpowiedzialności karnej na tych samych zasadach przez każdego sprawcę czynu zabronionego, z zastosowaniem indywidualizacji kary i jej proporcjonalności, stosownie do wagi czynu sprawcy. Natomiast represyjna kara pieniężna przewidziana w art. 89 ustawy o grach hazardowych jest jednakowa dla wszystkich.

Sąd pytający wskazał, że odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na przedstawione pytanie prawne ma istotne znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, w której miał zastosowanie kwestionowany przepis.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 6 grudnia 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie kary pieniężnej wobec osoby fizycznej, której za ten sam czyn, polegający na urzędzeniu gry na automacie poza kasynem gry, wymierzono uprzednio karę za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., jest niezgodny z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji i jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 30 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W odniesieniu do art. 89 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 postępowanie, zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega umorzeniu. Umorzenie wynika z faktu, że ocena konstytucyjności w tym zakresie nie będzie miała wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawiesz przed sądem pytającym, ponieważ przepisy te nie mają w tej sprawie zastosowania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego sąd pytający nie powołał dowodów na poparcie zarzutu niezgodności art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z konstytucyjną zasadą równości, nie wykazał, na czym polega to naruszenie i nie wskazał na istnienie cechy relewantnej, dlatego postępowanie w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości również powinno podlegać umorzeniu.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że niezależnie od wzorców kontroli wskazanych w *petitum* pytania prawnego, sąd pytający zarzucił kwestionowanej regulacji także niezgodność z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz naruszenie konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji), w związku z tym uznał je za wzorce kontroli w niniejszej sprawie.

W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych zostały sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, tym samym nie można uznać, aby naruszały art. 2 Konstytucji w kontekście zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Za niezasadny uznał również zarzut niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej, ze względu na brak możliwości zindywidualizowania kary administracyjnej, ponieważ automatyzm w stosowaniu sankcji i brak zindywidualizowania represji jest dopuszczalny przez Trybunał Konstytucyjny. Natomiast zwrócił uwagę na naruszenie art. 2 Konstytucji, rozpatrywanego w kontekście zasady proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa. Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, rozpatrywane samodzielnie, nie mają charakteru nadmiernej i nieproporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa. Niezgodność z zasadą proporcjonalności występuje dopiero w przypadku, gdy ta sama osoba fizyczna zostanie pociągnięta, za to samo zachowanie, również do odpowiedzialności karnej skarbowej. Przy czym kwestionowany art. 89 ustawy o grach hazardowych nie jest przepisem karnym i nie może być oceniany w kontekście zasady *ne bis in idem*. Jednak niezależnie od charakteru sankcji dublowanie czy multiplikacja sankcji wiąże się, zdaniem

Prokuratora, z problemem proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa. Prokurator Generalny uznał, że kwestionowana regulacja zawiera unormowanie nieproporcjonalnie uciążliwe, co ma źródło w nagromadzeniu negatywnych następstw tego samego zachowania tej samej osoby fizycznej, w postaci administracyjnej kary pieniężnej i sankcji penalnej za wykroczenie skarbowe.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 30 Konstytucji Prokurator Generalny uznał, że jest on niezasadny w świetle konstytucyjnej koncepcji godności człowieka. Sąd pytający nie przedstawił argumentów wskazujących, że nałożenie kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych oraz pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe prowadzi do naruszenia przez władzę publiczną godności człowieka. Skoro na podstawie Konstytucji każdy ma obowiązek przestrzegania prawa, to osoby naruszające przepisy prawa muszą się liczyć z określonymi konsekwencjami. Przewidziane w kwestionowanej regulacji nałożenie kary pieniężnej jest uzasadnione naruszeniem przez osobę fizyczną przepisów prawa.

W oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny uznał zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 10 Konstytucji za niezasadny, ponieważ upoważnienie organów administracji do nakładania kary pieniężnej mieści się w ramach porządku konstytucyjnego i nie może być uznane za wkroczenie w kompetencje wymiaru sprawiedliwości. Dopuszczalne zatem jest nałożenie kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego. Brak zatem podstaw do stwierdzenia, że kwestionowana regulacja prowadzi do ukarania osoby fizycznej przez nieuprawniony organ wkraczający w kompetencje niezawisłego sądu, co miałyby naruszać konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji).

W odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że uzasadnienie pytania prawnego wskazuje na ten przepis jako samoistny wzorzec kontroli konstytucyjności. Jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samoistny wzorzec kontroli i zawsze musi być związany z wolnością lub prawem konstytucyjnym. Nawet w kontekście art. 30 Konstytucji wzorzec ten nie miałby zastosowania, ponieważ wyrażona w art. 30 Konstytucji godność podlega bezwzględnej ochronie (jest „nienaruszalna”). Tym samym art. 31 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności.

3. Marszałek Sejmu piśmie z 17 grudnia 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, polegający na urządzaniu gry na automatach poza kasynem gry, kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zgodnie ze stanem faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym zastosowanie miał art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, tym samym postępowanie w odniesieniu do art. 89 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 podlega umorzeniu, ponieważ nie miały w tej sprawie zastosowania i przesłanka funkcjonalna pytania prawnego w tym zakresie nie została spełniona.

Zdaniem Marszałka Sejmu, umorzeniu powinno również podlegać postępowanie w odniesieniu do zarzutów naruszenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ sąd pytający nie przedstawił, w tym zakresie, argumentów uzasadniających zarzut niekonstytucyjności.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że ustawa o grach hazardowych została wprowadzona do systemu prawa w celu zwiększenia praworządności i ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz minimalizacji ryzyka uzależnienia od hazardu. Z uwagi na to, że uzależnienie od hazardu jest poważnym problemem, o czym świadczy umieszczenie leczenia uzależnienia od hazardu w wykazie świadczeń gwarantowanych, nie budzi jego wątpliwości, że regulacja ta służy w szczególności ochronie zdrowia publicznego, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że kara administracyjna jest niezbędnym instrumentem zapewnienia skuteczności działania administracji w zakresie realizacji przez nią celów i zadań publicznych, a stosowanie kar administracyjnych nie jest przejawem represji, czyli odpłaty za popełniony czyn, ale realizacji władztwa administracyjnego.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 30 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że samo wprowadzenie odpowiedzialności, nieprzewidującej indywidualizacji winy i kary, w postaci administracyjnych kar pieniężnych nie powoduje samo z siebie naruszenia godności człowieka, ponieważ nie prowadzi do jego uprzedmiotowienia czy pozbawienia autonomii. Z tego względu uznał kwestionowaną regulację za zgodną z art. 30 Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu pomimo że odpowiedzialność karna realizuje inne cele niż administracyjne kary pieniężne, to jednak w przypadku kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych ma ona

charakter represyjny i powinna być oceniana w świetle konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Z uwagi na fakt, że zarówno art. 107 k.k.s., jak i kwestionowana regulacja ustawy o grach hazardowych, odnoszą się do tego samego zachowania, należy uznać, że art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego (w aspekcie naruszenia zasady *ne bis in idem*).

Biorąc pod uwagę to, że sąd pytający nie przedstawił argumentacji dotyczącej naruszenia przez kwestionowaną regulację konstytucyjnej zasady równości, Marszałek Sejmu uznał, że domniemanie konstytucyjności w tym przypadku nie zostało obalone. Tym samym uznał art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych za zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Wobec szczególnej zawłości sprawy Prezes Trybunału Konstytucyjnego, na wniosek składu orzekającego, zarządzeniem z 20 grudnia 2012 r., przekazał sprawę do rozpoznania w pełnym składzie.

5. Z uwagi na ścisły związek kwestionowanego art. 89 ustawy o grach hazardowych z art. 14 tej ustawy, Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, pismem z 18 lipca 2013 r., o przedstawienie stanowiska, w jakim zakresie orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11, C-217/11, może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym.

6. W związku z wystąpieniem Trybunału Konstytucyjnego do sądu pytającego o zajęcie stanowiska w kwestii wpływu orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11, C-217/11 na rozstrzygnięcie przedstawionego pytania prawnego, Prokurator Generalny, w piśmie z 31 lipca 2013 r., przedstawił dodatkowe stanowisko w niniejszej sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE stwierdził, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest przepisem technicznym w rozumieniu przepisów unijnych i jako taki podlegał procedurze notyfikacji. Z uwagi na to, że ustawa o grach hazardowych w żadnym zakresie nie była notyfikowana, przepis ten jako niezgodny z prawem unijnym nie może być stosowany przez organy administracji oraz sądy.

Biorąc pod uwagę, że kwestionowane w pytaniu prawnym przepisy sankcjonują naruszenie ograniczenia, określonego w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a przepis ten jako nienotyfikowany przepis techniczny, czyli sprzeczny z prawem unijnym, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie obowiązuje – art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie będą mogły mieć zastosowania w rozpatrywanej przez sąd pytający sprawie. Skoro określony w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nakaz nie może być stosowany wobec adresatów tej normy, to tym samym adresatów teże normy nie można obarczać odpowiedzialnością administracyjną za jego naruszenie.

7. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach postanowieniem z 13 września 2013 r. przedstawił stanowisko w zakresie wpływu orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 lipca 2012 r. na rozstrzygnięcie przedstawionego przez siebie pytania prawnego.

Zdaniem sądu pytającego art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych będzie mógł być stosowany przy ocenie, czy zgodnie z prawem została nałożona kara pieniężna na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 tej ustawy, ponieważ nie ma charakteru przepisu technicznego w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE i nie podlegał procedurze uprzedniej notyfikacji.

W opinii sądu pytającego, uwzględnienie klauzul dopuszczających odstępstwo od traktatowej swobody przepływu towarów i usług pozwala stwierdzić, że krajowe regulacje prawne przyjęte w wykonaniu dopuszczalnych klauzul bezpieczeństwa, w tym art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, nie stanowią przepisów technicznych.

Sąd pytający zwrócił także uwagę na powszechnie znane zjawisko szkodliwości społecznej gier hazardowych i związaną z tym konieczność ograniczeń dostępu do tego typu usług. W ocenie sądu pytającego, ograniczenie takiej działalności uzasadnione jest nadrzędnymi celami porządku publicznego i proporcjonalne w odniesieniu do założonego celu.

8. Prokurator Generalny w piśmie z 6 października 2015 r. przedstawił dodatkowe stanowisko, w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie kary pieniężnej wobec osoby fizycznej, której za ten sam czyn, polegający na urządzeniu gry na automacie poza kasynem gry, wymierzono uprzednio karę za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., jest niezgodny z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji,

jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 30 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Prokurator Generalny, mając na względzie ustalenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30), o zgodności z Konstytucją art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, podtrzymał swoje stanowisko i argumentację wyrażone w piśmie z 6 grudnia 2012 r., uznając je za w pełni aktualne w odniesieniu do niniejszej sprawy.

9. Rada Ministrów w piśmie z 16 października 2015 r. wniosła o stwierdzenie, że art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., jest zgodny z art. 2, art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Rada Ministrów, odnosząc się do wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności, zwróciła uwagę, że zasada ta jest ściśle związana z założeniem racjonalnego działania ustawodawcy. Celem podjęcia działania przez prawodawcę nie jest jedynie wskazanie pożądanego stanu faktycznego, ale odwołanie się do wartości, które prawodawca, zgodnie z Konstytucją, obowiązany jest chronić.

Rada Ministrów odczytuje, przedstawiony przez sąd pytający, zarzut naruszenia zasady proporcjonalności jako zarzut przeciwko istnieniu zobiektywizowanej odpowiedzialności administracyjnej. Rada Ministrów wskazała na bardzo ważną rolę sankcji w prawie administracyjnym, ponieważ zapowiedź negatywnych konsekwencji w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z postanowień prawa administracyjnego zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Następnie dokonała analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i na jego podstawie określiła pewien standard oceny proporcjonalności sankcji administracyjnych, zgodnie z którym kwestionowane regulacje, jej zdaniem, stanowią proporcjonalną ingerencję władzy publicznej. Rada Ministrów zwróciła uwagę, że adekwatność, współmierność i racjonalność sankcji należy oceniać w relacji do urządzania gier na automatach w kasynach gry na warunkach określonych w ustawie (konieczność uzyskania koncesji – art. 14; złożenie zabezpieczenia finansowego w wysokości 1 200 000 zł – art. 63 ust. 1 pkt 1 oraz wniesienie opłaty za uzyskanie koncesji, w 2014 r. – 12 113 621,60 zł – art. 69 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 70 ustawy o grach hazardowych). Rada Ministrów wskazała, że koszt uzyskania koncesji na jeden automat w 2014 r. wyniósł ok. 13 183 zł, natomiast średni roczny przychód na jeden automat do gier eksploatowany w kasynie gry w 2014 r. wyniósł ok. 770 000 zł, a średnia wysokość podatku od gier przypadająca na jeden automat w kasynie gry wyniosła ok. 4 500 zł miesięcznie. W ocenie Rady Ministrów, biorąc pod uwagę przedstawione wyliczenia oraz to, że podmiot prowadzący działalność hazardową niezgodnie z prawem nie uiszcza wyliczonych kwot, kara pieniężna przewidziana w kwestionowanym przepisie jest znacznie mniejsza niż ciężary nakładane na podmioty prowadzące gry hazardowe zgodnie z prawem. Z tych względów, zdaniem Rady Ministrów, kary administracyjne z art. 89 ustawy o grach hazardowych nie można uznać za nadmiernie dolegliwej i nieproporcjonalnej.

W odniesieniu do naruszenia zasady *ne bis in idem*, Rada Ministrów podkreśliła, że kary administracyjne oparte zostały na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej i pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną. Rada Ministrów zwróciła również uwagę, że konstrukcja przepisów ustawy o grach hazardowych sprawia, iż bycie podatnikiem uzależnione jest od woli podmiotu i związane jest z uzyskaniem koncesji lub zezwolenia, przeciwnie niż ma to miejsce np. w przypadku podatku akcyzowego lub dochodowego z tytułu nieujawnionych źródeł przychodu, kiedy to podmiot staje się podatnikiem przez sam fakt wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu. Gdyby ustawodawca nie przewidział kar pieniężnych to podmiot zarządzający gry hazardowe (czyli czynności podlegające opodatkowaniu) wbrew przepisom ustawy (poza kasynem gry) byłby w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do podatnika działającego zgodnie z prawem. Zatem celem kary pieniężnej określonej w kwestionowanym przepisie nie jest represja, odpłata za popełniony czyn, ale restytucja niepobranych opłat i podatku od gier oraz prewencja. Kara ta pełni funkcję kompensacyjną związaną z restytucją szkód wynikających z nielegalnego urządzania gier hazardowych, jakie poniosło państwo, w tym szkód związanych z ewentualnym leczeniem uzależnień od hazardu, a jej wysokość nie uzasadnia twierdzenia o jej karnym charakterze. Rada Ministrów zwróciła uwagę, że w postępowaniu karnym skarbowym zakres i rodzaj sankcji dostosowany jest do okoliczności czynu oraz winy sprawcy. Sąd karny wymierzając karę może wziąć pod uwagę już zastosowaną wobec danej osoby sankcję administracyjną i uznać ją za wystarczającą reakcję państwa na naruszenie prawa lub uznać, że była niewspółmiernie niska do okoliczności czynu. W ocenie Rady Ministrów równoczesne istnienie odpowiedzialności administracyjnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych oraz odpowiedzialności karnej skarbowej z art. 107 § 1 lub 4 k.k.s. nie stanowi naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Zdaniem Rady Ministrów sankcja administracyjna oparta na zasadzie obiektywizmu jest dopuszczalnym środkiem prawnym, a jej ocena przez pryzmat zasad orzekania na zasadzie winy jest nieprawidłowa. Ponadto sąd

pytający, w ocenie Rady Ministrów, nie przedstawił argumentów wskazujących na naruszenie art. 30 Konstytucji, tym samym domniemanie jego zgodności ze wskazanym wzorcem nie zostało obalone.

W odniesieniu do art. 32 Konstytucji, Rada Ministrów uważa, że ustawodawca nie wprowadził odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych, ponieważ ustanowił przepisy, zgodnie z którymi wszyscy adresaci kwestionowanej normy są traktowani jednakowo – jest im wymierzana taka sama kara pieniężna. Podmioty te charakteryzują się bowiem tą samą cechą relewantną, czyli urządzają grę na automacie poza kasynem gry. Tożsamość kar wynika z prewencyjnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej, która ma zachęcić do przestrzegania bezwzględnie obowiązujących norm prawa administracyjnego.

W ocenie Rady Ministrów kontrola zgodności kwestionowanych przepisów z art. 10 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji leży poza granicami sprawy, co oznacza brak kognicji Trybunału do wydania wyroku w tym zakresie. Sąd pytający nie uwzględnił tych wzorców w sentencji postanowienia z 21 maja 2012 r. Ponadto sąd pytający odwołał się do art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko posiłkowo w zakresie analizy przesłanki proporcjonalności ingerencji państwa nie powołując żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego ograniczenie mogłoby nastąpić. W związku z tym Rada Ministrów uznała, że sąd pytający upatruje w kwestionowanych przepisach naruszenia zasady proporcjonalności, ale wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Rada Ministrów wniosła o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 89 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 1 ustawy o grach hazardowych z Konstytucją z tego względu, że przepisy te nie stanowiły podstawy decyzji organu administracji, będącej przedmiotem postępowania przed sądem pytającym. W związku z tym rozstrzygnięcie sądu pytającego, we wskazanym zakresie, nie zależy od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na zadane przez ten sąd pytanie prawne.

Rada Ministrów wniosła również o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ sąd pytający nie przedstawił na czym miałyby polegać naruszenie tychże zasad.

Rada Ministrów odniosła się także do twierdzeń Prokuratora Generalnego, zawartych w dodatkowym stanowisku z 31 lipca 2013 r. co do kwestii przepisów technicznych. W opinii Rady Ministrów przepisy będące przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie są przepisami technicznymi w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. i nie podlegały procedurze notyfikacji.

II

Na rozprawie 21 października 2015 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki dopuszczalności pytania prawnego.

1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również art. 63 i art. 76 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK). Powyższe przepisy wyrażają przesłanki warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego sądu przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanki dotyczące wymogów pytania prawnego zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, cz. II, pkt 1.4). Zachowują one aktualność także na tle przepisów nowej ustawy o TK (z 25 czerwca 2015 r., która weszła w życie 30 sierpnia 2015 r.). Pytanie prawne powinno zatem spełniać łącznie następujące 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 objęty jest hipotezą kwestionowanej normy) i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek między orzeczeniem Trybunału a sprawą rozpoznawaną przez sąd, na tle której sąd zadał pytanie prawne. Wyraża się on w zależności o charakterze bezpośrednim, merytorycznym i prawnie istotnym (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101 i powołane tam orzecznictwo). Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę

formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. Powstaje więc konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31).

1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w rozpoznawanej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa, jest bowiem oczywiste, że przedstawiający pytanie prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach jest sądem w rozumieniu art. 193 Konstytucji.

1.3. Odnośnie do przesłanki przedmiotowej, to zgodnie z art. 193 Konstytucji przedmiotem pytania prawnego jest akt normatywny. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że nie może to być akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez sąd sprawy i który nie może stanowić podstawy prawnej orzeczenia sądu pytającego (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 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; 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107; 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007r., poz. 161; 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 i 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

1.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że została spełniona przesłanka przedmiotowa, ponieważ przedmiotem pytania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach są przepisy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 612, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych).

1.5. Odnośnie do przesłanki funkcjonalnej, to przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu wymaga istnienia merytorycznego i funkcjonalnego związku między wątpliwością sądu w kwestii konstytucyjności aktu normatywnego a konkretną sprawą zawisłą przed tym sądem, w toku rozpoznawania której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w tej sprawie. Wiąże się z tym konieczność wykazania przez sąd pytający zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, czy 21 października 2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144 oraz wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). Oznacza to, że rozstrzygnięcie pytania prawnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie to zostało przedstawione. Przesłanka ta jest więc oparta na treści wyrażonego w kwestionowanym przepisie unormowania, a ściślej – na istnieniu między tym unormowaniem a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy relacji uzasadniającej zastosowanie danego przepisu w konkretnej sprawie (postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68).

Z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający nabierze wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. 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 prawa oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (por. postanowienie TK o sygn. P 13/06 i wcześniejsze z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03).

Ustawodawca w art. 63 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK powtórzył istniejący w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: uchylona ustawa) obowiązek wskazania przez sąd, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy, w której zostało ono przedstawione (zob. wyrok TK z 7 listopada

2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Istota wymagania ustanowionego w art. 63 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK polega na tym, że sąd powinien określić, jakie skutki dla toczącego się postępowania wywrze ewentualne stwierdzenie, że przepis wskazany jako przedmiot pytania prawnego jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

1.6. Należy w związku z tym przypomnieć, że sprawa zawisła przed sądem pytającym, w związku z którą przedstawione zostało pytanie prawne, dotyczy rozpoznania skargi na decyzję Dyrektora Izby Celnej w K. z 7 października 2011 r., utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego z 25 lipca 2011 r. wymierzającą skarżącej karę pieniężną w wysokości 12 000 zł za urządzenie bez koncesji gry na automatach poza kasynem gry. Z *petitum* oraz uzasadnienia pytania prawnego wynika, że jego przedmiotem są przepisy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o grach hazardowych, które stanowią odpowiednio: „Art. 89.1. Karze pieniężnej podlega: 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry; 2) urządzający gry na automatach poza kasynem gry; (...) 2. Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa: 1) w ust. 1 pkt 1 – wynosi 100% przychodu, w rozumieniu odpowiednio przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych albo przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, uzyskanego z urządzanej gry; 2) w ust. 1 pkt 2 – wynosi 12 000 zł od każdego automatu”. Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, że przedmiotem zaskarżonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego decyzji organu celnego drugiej instancji jest utrzymanie w mocy kary pieniężnej wymierzonej przez organ celny pierwszej instancji na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych. W rezultacie przepisy art. 89 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o grach hazardowych nie mają zastosowania w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Brak jest zatem bezpośredniego związku między przepisami art. 89 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o grach hazardowych a przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem pytającym, od odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące ich zgodności z Konstytucją nie zależy zatem rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pytający.

Konstytucyjność przepisów ustawy o grach hazardowych wymienionych w *petitum* pytania prawnego kwestionowana jest w zakresie, w jakim dopuszczają one stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). W sprawie, na tle której sformułowane zostało pytanie prawne, osoba fizyczna uprzednio została ukarana za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. Należy zatem stwierdzić, że od odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące konstytucyjności kwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim dopuszczają one stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 k.k.s., nie zależy rozstrzygnięcie w sprawie zawisłej przed sądem pytającym.

W związku z powyższym przedmiotem hierarchicznej kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim dopuszcza wymierzenie tej samej osobie fizycznej, za ten sam czyn, kary pieniężnej określonej w tym przepisie i kary grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s.

1.7. W związku ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego przedstawionym w piśmie z 31 lipca 2013 r., że „zaskarżone w pytaniu prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie będą mogły zostać zastosowane w sprawie sądu *meriti*, ponieważ ustawowy zakaz urządzania gier na automatach poza kasynami gry, jako sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, *de facto* nie obowiązuje – zatem nie można go egzekwować”, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia, że po pierwsze – zakwestionowane przepisy są przepisami obowiązującymi w polskim porządku prawnym, a utrata ich mocy obowiązującej może nastąpić wyłącznie wedle trybów i zasad przewidzianych w Konstytucji, w tym wskutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, do którego wyłącznej kompetencji należy stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy, skutkujące utratą mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu; po drugie – Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31), stwierdził, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 Konstytucji; po trzecie – sąd pytający stanowczo stwierdza, że zakwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych nie są przepisami technicznymi, a zatem mogą być zastosowane w sprawie zawisłej przed sądem, skoro nie istniał – wedle stanowiska sądu – obowiązek ich notyfikacji Komisji Europejskiej; po czwarte – orzecznictwo TSUE nie może ograniczać konstytucyjnej kompetencji sądu administracyjnego do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o hierarchiczną kontrolę konstytucyjności przepisu nawet wtedy, gdy w świetle odnośnego orzecznictwa TSUE, przepis ten jako tzw. przepis techniczny, ustanowiony z pominięciem procedury notyfikacyjnej, nie powinien być stosowany przez sądy krajowe; po piąte – nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, że jedynie

Trybunał Konstytucyjny jest konstytucyjnie umocowany do wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie stwierdzenia ewentualnej niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych, o co wnosi sąd pytający.

W konsekwencji należy stwierdzić, że rozstrzygnięcie konstytucyjności kwestionowanych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą przedstawiono niniejsze pytanie prawne. Nie ma zatem podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uchylonej ustawy.

2. Zakres kontroli konstytucyjności.

2.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że należycie ogłoszona ustawa korzysta z domniemania konstytucyjności (por. orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/ 2005, poz. 89 ; 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133; 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/ 2009, poz. 86; por. również postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. SK 78/06, OTK ZU 2/A/ 2007, poz. 21), którego ciężar obalenia spoczywa zasadniczo na wnioskodawcy (zob. wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122). Wynika to m.in. z dyspozycji art. 61 ust. 1 pkt 3 i art. 63 ust. 2 pkt 3 ustawy o TK (także: art. 32 ust. 1 pkt 4 uchylonej ustawy), zgodnie z którymi wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać w szczególności uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Nie wystarczy zatem sformułować samą tezę o niekonstytucyjności przepisu i stwierdzić, że stanowiący podstawę rozstrzygnięcia sądu przepis ustawy jest obciążony taką wadą (por. postanowienie TK z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 254; postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. Ts 43/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 75).

2.2. W związku z wątpliwością sądu pytającego co do zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą prawną legislacji oraz zasadą zaufania do państwa i stanowiącego przez niego prawa Trybunał Konstytucyjny podziela w tym zakresie stanowisko Marszałka Sejmu, że w odniesieniu do zarzutów naruszenia tychże zasad sąd nie wypełnił ciężącego na nim obowiązku uzasadnienia zarzutów, gdyż poprzestał jedynie na sformułowaniu zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z tymi zasadami. Podobnie, sąd pytający poprzestał na twierdzeniu, że przepisy rozdziału 10 „Kary pieniężne” ustawy o grach hazardowych, „faktycznie” naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej, nie uzasadniając tego twierdzenia.

2.3. W odniesieniu do zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), sąd pytający poprzestał na stwierdzeniu, że na „gruncie prawa karnego konstytucyjna zasada równości wyraża się zasadą legalizmu – podlegania jednakowej odpowiedzialności karnej na tych samych zasadach przez każdego sprawcę czynu zabronionego, z zastosowaniem indywidualizacji kary i jej proporcjonalności, stosownie do wagi czynu sprawcy”. Tymczasem sąd pytający orzeka w sprawie administracyjnej, a nie karnej i zarzucając naruszenie zasady równości, powinien przedstawić argumenty wskazujące, w jaki sposób administracyjna kara pieniężna przewidziana w kwestionowanych przepisach narusza tę zasadę. Sąd nie przedstawił również żadnych argumentów przemawiających za uwzględnianiem okoliczności indywidualnych czynu oraz właściwości osobistych sprawcy przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej.

2.4. Sąd pytający upatruje naruszenia zasady godności (art. 30 Konstytucji) w nieuzasadnionej „represyjności administracyjnej” oderwanej od winy. Trybunał uważa, że podnoszony przez sąd pytający problem winy powinien być ewentualnie rozpatrywany w odniesieniu do art. 42 ust. 3 Konstytucji odnoszącym się do domniemania niewinności niż w odniesieniu do godności człowieka. Jednakże art. 42 ust. 3 Konstytucji nie został powołany ani w *petitum* pytania prawnego, ani w jego uzasadnieniu. Należy ponadto przypomnieć, że na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „możliwe i celowe jest odróżnienie dwóch aspektów godności człowieka – godności jako wartości przyrodzonej i niezbywalnej oraz godności rozumianej jako «prawo osobistości», obejmujące wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należy każdej osobie. Godność w tym pierwszym znaczeniu człowiek zachowuje w każdych warunkach, natomiast godność rozumiana jako «prawo osobistości» może być w praktyce przedmiotem naruszenia” (wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24). Należy również pamiętać, że nie każda ingerencja państwa w prawa

i wolności obywatela prowadzi do jednoczesnego naruszenia jego godności. Z tych względów zarzut naruszenia art. 30 Konstytucji, statuującego nakaz poszanowania i ochrony godności człowieka wymaga rzetelnego uzasadnienia. Natomiast sąd pytający nie przedstawił żadnych argumentów wskazujących na to, w jaki sposób wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej osobie, która narusza ustawowe obowiązki administracyjne, godzi w godność człowieka.

2.5. Sąd pytający powołał również, ale tylko w uzasadnieniu pytania prawnego, zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednakże w tym zakresie poprzestał jedynie na stwierdzeniu, że kwestionowana regulacja narusza również tę zasadę. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że uzasadnienie pytania prawnego wskazuje na ten przepis jako samoistny wzorzec kontroli konstytucyjności. Jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samoistny wzorzec kontroli i zawsze musi być związany z wolnością lub prawem konstytucyjnym. Nawet w kontekście art. 30 Konstytucji wzorzec ten nie miałby zastosowania, ponieważ wyrażona w art. 30 Konstytucji godność podlega bezwzględnej ochronie (jest „nienaruszalna”). Tym samym badanie zgodności kwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uchylonej ustawy w związku z art. 134 ust. 3 ustawy o TK.

2.6. Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych z: art. 2 Konstytucji w zakresie zasady prawidłowej legislacji, zasady demokratycznego państwa prawa i zasady sprawiedliwości społecznej oraz z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uchylonej ustawy w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.7 Sąd pytający swoje wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o grach hazardowych w głównej mierze opiera na nieuzasadnionej i nadmiernej reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego w postaci możliwości zastosowania wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, zarówno administracyjnej kary pieniężnej, jak i kary grzywny za wykroczenie skarbowe.

Należy zatem stwierdzić, że przedmiotem hierarchicznej kontroli konstytucyjności prawa pozostają art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim dopuszczają one stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, kary pieniężnej i kary grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., wyłączenie z wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji ustawodawcy na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

3. Charakter prawny administracyjnej kary pieniężnej.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że sąd pytający wprawdzie kwalifikuje karę pieniężną, o której mowa w kwestionowanym art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, jako administracyjną karę pieniężną, którą zalicza do sankcji administracyjnych (odpowiedzialności administracyjnej), lecz jednocześnie twierdzi, że wspomniana kara pełni wyłącznie funkcję „ekonomiczną i represyjną”, co wymaga starannego rozważenia istoty, celu i funkcji odnośnej kary pieniężnej.

3.1. Administracyjna kara pieniężna w orzecznictwie sądowym.

Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych *in genere* jest przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów administracyjnych, które kwalifikują te kary jako rodzaj sankcji administracyjnych lub sankcji karnych. W konsekwencji kwalifikacji kary pieniężnej jako rodzaju sankcji administracyjnych sądy przyjmują, że odpowiedzialność za naruszenie ustawowego nakazu urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, opartej na stwierdzonym naruszeniu nakazu ustawowego. Przykładem mogą być wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 37/12 (Lex 1231999), w którym przyjęto, że „Z konstrukcji przepisu art. 89 ustawy z 2009 r. o grach hazardowych wynika, że kwestia winy na gruncie tego przepisu nie ma znaczenia prawnego dla przypisania odpowiedzialności karnoadministracyjnej”; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 6 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 871/11 (Lex nr 1138371), „Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny, a przepisy ustawy nie odwołują się w żadnym miejscu do sfery podmiotowej (winy), jak to ma miejsce w przypadku odpowiedzialności karnej czy karnoskarbowej. Ponadto przepis ten ma brzmienie imperatywne, a decyzja wydana na jego podstawie należy do tzw. decyzji związanych. Zachowanie sprzeczne z u.g.h. jest deliktem (czynem zabronionym), za który grozi sankcja finansowa” oraz, że „co do zasady kara pieniężna – jako sankcja administracyjna – ma znaczenie prewencyjne, jej istotą jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów określonych w przepisach prawa. Tak więc możliwość wymierzenia kary pieniężnej – z zastosowaniem art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2009 r. o grach

hazardowych - zachodzi tylko o ile ustawa o grach hazardowych przewiduje zakaz gry na automatach poza kasynem gry. Przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2009 r. o grach hazardowych dotyczy normy sankcjonowanej, zawartej w art. 14 ust. 1 tej ustawy” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 990/12, Lex nr 1270417). Z tego kierunku orzecznictwa wywodzi się też pogląd, że „Kara administracyjna z art. 89 ustawy z 2009 r. o grach hazardowych nie jest konkurencyjna i nie pozostaje w zbiegu z karą grzywny orzecaną na podstawie art. 107a k.k.s. Wspomniana kara administracyjna nie stanowi sankcji, lecz zastępcze wykonanie obowiązku podatkowego” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 365/11, Lex nr 1139252).

Inny pogląd został wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/GI 428/13 (Lex nr 1320986), w którym przyjęto, że: „Przepisy art. 89 ustawy z 2009 r. o grach hazardowych mają charakter wyłącznie represyjny, ponieważ zawierają wyraźnie określone materialne elementy czynów karalnych i przewidują sztywne kary za te czyny. Nie jest to jednak regulacja kompletna, precyzyjna i jednoznaczna z tego powodu, że całkowicie pomija problematykę winy, a w szczególności wyłączenie winy w przypadku wystąpienia określonych w ustawie okoliczności wyłączających winę takich jak: stan wyższej konieczności, usprawiedliwione nierozpoznanie bezprawności czynu, usprawiedliwiony błąd co do okoliczności wyłączającej bezprawność lub winę; działanie na rozkaz; nieletniość sprawcy; jego niepoczytalność”.

Sądy administracyjne zasadniczo nie kwestionują wymierzania tych kar za samo naruszenie określonego nakazu czy zakazu prawnego bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia (zob. wyroki NSA z: 10 sierpnia 1982 r., sygn. akt I SA 579/82, niepubl.; 9 grudnia 1986 r., sygn. akt IV SA 704/86, ONSA nr 2/1986, poz. 66; a także – wyroki NSA z: 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1896/09, Lex nr 746840; 29 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 567/10, Lex nr 1084642; 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05, Lex nr 266311; 13 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 760/08, Lex nr 1212518; 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09, Lex nr 578180; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, Lex nr 952041; 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 257/10, Lex nr 1071114).

Do rzadkości należą orzeczenia sądów administracyjnych kwestionujące nakładanie administracyjnych kar pieniężnych według jednakowej miary wobec wszystkich podmiotów określonego deliktu, bez możliwości wykazania istnienia okoliczności, które wyłączają jego odpowiedzialność (zob. wyrok NSA z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 612/97, Lex nr 48160). Ostatnio krytycznie wypowiedział się na temat art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627) WSA w Białymstoku w wyroku z 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 706/11, w którym stwierdził, że: „kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia stanowi swoiste curiosum. Przepis art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie określa podmiotu, któremu kara może być wymierzona (...). Nie można mówić o karze (...) bez [osobistego] zawinienia, czy zaniedbania osoby odpowiedzialnej. Takie stosowanie przepisów ustawy o ochronie przyrody sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa” (Lex nr 1164470).

3.2. Administracyjna kara pieniężna w doktrynie prawa.

W doktrynie prawa administracyjnego administracyjna kara pieniężna jest kwalifikowana zasadniczo jako jedna z sankcji administracyjnych, rozumianych jako ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego (zob. np. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 17 i n.; także L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, s. 65 i n. oraz A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rąbiega-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, Warszawa 2011, s. 433 i n.).

Ustanowienie przez ustawodawcę tych kar, podobnie jak i pozostałych sankcji administracyjnych, ma na celu zapewnienie efektywnego wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych przez ich adresatów. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli tzw. obiektywna bezprawność (zob. J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” z. 12/1963, s. 879; J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 44; A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rąbiega-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne...*, s. 436; I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 135 i n.).

W doktrynie prawa administracyjnego nie kwestionuje się, co do zasady, funkcjonowania w prawie administracyjnym systemu kar o charakterze majątkowym, równoległego do systemu kar za przestępstwa i wykroczenia. Stwierdza się przy tym, że każda gałąź prawa powinna mieć instrumenty prawne karania podmiotów prawnych za naruszenie obowiązków, nakazów i zakazów wynikających z norm prawa należących do tej gałęzi (zob. I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji...*, s. 129).

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że pieniężne kary administracyjne różnią się – mimo podobieństwa co do ich dolegliwości finansowej – od grzywien, czyli kar pieniężnych za przestępstwa i wykroczenia, charakterem celu, któremu mają służyć. Kara grzywny za przestępstwo i za wykroczenie ma na celu przede wszystkim represję – odwet za zawiniony czyn, zabroniony pod groźbą kary, oraz prewencję szczególną i ogólną. Natomiast karom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjny, a także restytucyjny, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami, gdyż celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu represyjna (zob. I. Niżnik-Dobosz, *op.cit.*, s. 136; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223, a także M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100).

Doktryna prawa administracyjnego wyróżnia następujące typowe cechy administracyjnych kar pieniężnych: 1) nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego (określonego w ustawie lub akcie administracyjnym), bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy prawa określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, najczęściej tzw. stawek sztywnych, 3) podmiotami, na które nakłada się karę, są nie tylko osoby fizyczne, lecz także jednostki organizacyjne, 4) wymierzenie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana, pod kątem legalności, przez sądy administracyjne (zob. L. Klat-Wiertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 70-71; por. wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

3.3. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Zagadnieniem sankcji administracyjnych przewidzianych w ustawodawstwach państw członkowskich Rady Europy zajmuje się również Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC), przede wszystkim z punktu widzenia tego, czy sankcja (dolegliwość) traktowana przez ustawodawcę jako sankcja administracyjna nie jest w istocie sankcją karną i czy wobec tego ustanawiające ją przepisy są zgodne z Artykułem 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), zobowiązującym do zapewnienia określonych gwarancji procesowych w sprawach karnych.

ETPC dąży do szerokiego stosowania tych gwarancji procesowych i dlatego stosuje w swym orzecznictwie szerokie rozumienie „sprawy karnej”. Przy tym samodzielnie kwalifikuje, czy w wypadku stosowania konkretnej sankcji ma do czynienia ze sprawą karną. Jako sprawy karne traktuje przede wszystkim wszystkie sprawy, które według prawa krajowego należą do przedmiotu prawa karnego. Jednakże niezakwalifikowanie danej sankcji w ustawodawstwie krajowym do prawa karnego nie oznacza, że nie może ona zostać uznana przez ETPC za sankcję karną. Gdyby bowiem było inaczej, to stosowanie gwarancji ujętej w Artykule 6 Konwencji byłoby uzależnione od suwerennej decyzji państwa, które klasyfikując określoną sankcję i sprawę, w której jest nakładana, jako niekarną, lecz np. administracyjną, mogłoby unikać obowiązków wynikających z tego postanowienia Konwencji (por. wyroki ETPC z: 28 czerwca 1984 r., Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77, Lex nr 80940; 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Lex nr 80797; 21 lutego 1984 r., Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79, Lex nr 80977; 2 września 1998 r., Kadubec przeciwko Słowacji, skarga nr 27061/95, Lex nr 77352).

Jeśli regulacja prawna ustanawiająca określoną sankcję nie należy w danym państwie do prawa karnego, znaczenie dla kwalifikacji tej sankcji przez ETPC jako karnej ma „kryminalny” charakter czynu, którym jest zagrożony, oraz rodzaj i wysokość (surowość) sankcji, a także cel, któremu ma ona służyć (tak w przywołanym już wyroku z 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii; zob. również wyroki z: 27 sierpnia 1991 r., Demicoli przeciwko Malcie, skarga nr 13057/87, Lex nr 81159; 15 listopada 2007 r., Galstyan przeciwko Armenii, skarga nr 26986/03, Lex nr 318783; 3 października 2013 r. Kasparov i inni przeciwko Rosji, skarga nr 21613/07, Lex nr 1369118; 14 kwietnia 2014 r., Muslija przeciwko Bośni i Hercegowinie, skarga nr 32042/11, Lex nr 1408317).

Kryminalny charakter czynu nie został jasno określony w orzecznictwie ETPC ani w doktrynie, poza stwierdzeniem, że czyn kryminalny jest to ze swej istoty czyn „zabroniony karnie” (tak w wyroku z 22 lipca 2002 r., Janosevic przeciwko Szwecji, skarga nr 34619/97; zob. też komentarz do tego wyroku A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 657). Z charakterem czynu jako kryminalnego ETPC wiąże cel normy ustanawiającej daną sankcję (cel sankcji). Jeżeli celem sankcji jest represja bądź prewencja połączona z represją, to świadczy to o charakterze „kryminalnym” czynu i o karnym charakterze sankcji (zob. wyroki z: 25 sierpnia 1987 r., Lutz przeciwko Niemcom, skarga nr 9912/82, Lex nr 81036; 2 września 1998 r.,

Lauko przeciwko Słowacji, skarga nr 26138/95, Lex 77351; 23 września 1998 r., Malige przeciwko Francji, skarga nr 27812/95, Lex nr 77353; 10 lutego 2009 r., Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03, Lex nr 479505).

Drugim kryterium określającym karny charakter sankcji ustanowionej przez normę niezaliczaną w ustawodawstwie krajowym do prawa karnego jest rodzaj i wysokość (surowość) sankcji. Zagrożenie określonego czynu karą pozbawienia wolności, co do zasady, przesądza o tym, że mamy do czynienia ze sprawą i sankcją karną (inaczej jednak w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii – chodziło w tej sprawie o kilkudniowe aresztowanie).

Trudniejsze jest wyróżnienie według tego kryterium sankcji karnych spośród kar finansowych. Orzecznictwo ETPC nie daje w tej sprawie jednoznacznych odpowiedzi. Wynika z niego tylko, że po pierwsze, ETPC ocenia wysokość kary grożącej z mocy ustawy, a nie wysokość kary faktycznie wymierzonej w danej sprawie, a po drugie, że nie jest możliwe określenie *in abstracto* wysokości kary pieniężnej, która przesądzałaby o jej kwalifikacji jako sankcji karnej, lecz konieczna jest ocena konkretnej kary w kontekście całej dotyczącej jej regulacji prawnej oraz w odniesieniu do warunków życia i faktycznej dolegliwości wywołanej karą (zob. np. wyroki z: 22 maja 1990 r., Weber przeciwko Szwajcarii, skarga nr 11034/84, Lex nr 81103; 9 grudnia 1994 r., Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis przeciwko Grecji, skarga nr 13427/87, Lex nr 80509; 24 września 1997 r., Garyfallou Aebe przeciwko Grecji, skarga nr 18996/91, Lex nr 79585; 26 lutego 1993 r., Salesi przeciwko Włochom, skarga nr 13023/87, Lex nr 80680; 23 czerwca 1994 r., De Moor przeciwko Belgii, skarga nr 16997/90, Lex nr 80532; 5 lipca 2005 r., Turczanik przeciwko Polsce, skarga nr 38064/97, Lex nr 274469).

Należy podkreślić, że w orzecznictwie ETPC te dwa kryteria – charakter czynu (cel sankcji) oraz rodzaj i surowość kary nie są traktowane kumulatywnie; spełnienie jednego z nich wystarcza do przyjęcia karnego charakteru sprawy (tak w wyrokach z: 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii oraz 25 sierpnia 1987 r., Lutz przeciwko Niemcom; 9 października 2003 r., Ezeh i Connors przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 39665/98 i 40086/98, Lex nr 82495; ostatnio orzeczenie z 4 marca 2014 r., Grande Stevens i inni przeciwko Włochom, skargi nr 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 i 18698/10, Lex nr 1439354). Trybunał dopuszcza jednak możliwość „podejścia kumulatywnego” w sytuacji, gdy analiza każdego z tych kryteriów odrębnie nie prowadzi do jednoznacznej konkluzji co do charakteru sankcji (zob. wyrok z 9 marca 2006 r., Menesheva przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00, Lex nr 174503).

Uznanie przez ETPC, że określona sankcja, traktowana w ustawodawstwie krajowym jako sankcja administracyjna, ma w istocie charakter kary kryminalnej, nie oznacza, że ustanawiająca ją norma ma być od tego czasu zaliczona do prawa karnego i orzekać o karach na jej podstawie może wyłącznie sąd powszechny (sąd karny). ETPC dopuszcza, ażeby o tego rodzaju karze „za drobne czyny” orzekał w pierwszej instancji organ administracyjny, konieczne jest jednak, ażeby ostatnie słowo należało w nich do niezawisłego sądu, orzekającego w postępowaniu, w którym zostały zachowane standardy (gwarancje) wynikające z Artykułu 6 Konwencji dla postępowań w sprawach karnych. Kontrola sądu w tych sprawach nie może się ograniczać do badania wyłącznie zgodności z prawem (legalności) – (zob. wyrok z 23 października 1995 r., Schmutzter przeciwko Austrii, skarga nr 15523/89, Lex nr 80398, w którym ETPC stwierdził, że „decyzje z istoty swej «penalne» muszą być poddane kontroli «organu sądowego mającego pełną jurysdykcję» tak w sferze prawa, jak i faktów”, a także A. Błachnio-Parzych, *Sankcja...*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 672).

ETPC dodatkowo rozważa problem kwalifikowania administracyjnych kar pieniężnych jako kar (sankcji) karnych pod kątem zakazu *ne bis in idem*, określonego w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Strasburgu dnia 22 listopada 1984 r. (Dz. U z 2003 r. Nr 62, poz. 364; dalej: protokół nr 7): „Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”. W nowszych orzeczeniach ETPC konsekwentnie przyjmuje, stosując formułę Engela, że mając na uwadze pierwsze kryterium, zobowiązania podatkowe nie mają karnego charakteru, ale zostały sklasyfikowane jako część systemu podatkowego. Decydujące znaczenie ma tutaj charakter naruszenia, czyli drugie kryterium. Trybunał zauważył, że zobowiązanie podatkowe zostało nałożone na podstawie ogólnych przepisów w tym zakresie, które mają zastosowanie do podatników. Ponadto, na podstawie prawa fińskiego celem zobowiązań podatkowych nie było odszkodowanie finansowe, ale zostały one ukształtowane jako kara, aby zapobiegać recydywie. Z reguły nałożenie zobowiązań podatkowych miało spełniać represyjny cel. Trybunał przyznał im charakter karny. Jeśli chodzi o trzecie kryterium Engela, to niewielki wymiar kary nie wyklucza sprawy z zakresu stosowania Artykułu 6 Konwencji [zob. Jussila przeciwko Finlandii, § 37-38). W związku z tym postępowanie dotyczące zobowiązań podatkowych ma charakter karny także dla celów Artykułu 4 Protokołu nr 7 (Nykänen przeciwko Finlandii skarga nr 11828/11, Lex nr 1460651; zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21). Niewątpliwie jednak kwestię kwalifikowania sprawy jako karnej ETPC wiąże z retributywnym charakterem sankcji, uznając, że jeśli sankcja nie ma charakteru represyjnego, lecz jedynie odstrasżająco – prewencyjny, to sprawa raczej

nie powinna być traktowana jako karna (zob. np. wyrok ETPC z 2 września 1998 r., Lauko przeciwko Słowacji, skarga nr 26138/95).

W tym miejscu należy przypomnieć, że konwencyjne gwarancje w sprawach karnych są następujące: 1) każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy karnej przez niezawisły i bezstronny sąd; 2) każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą; 3) każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia, b) odpowiedniego czasu i możliwości przygotowania obrony, c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeżeli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy ustanowionego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia, e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeśli nie rozumie języka używanego w sądzie lub nie mówi w tym języku (zob. Artykuł 6 Konwencji).

Zapewnienie gwarancji ochronnych osobom podlegającym ukaraniu karą administracyjną, odpowiadających standardom demokratycznego państwa prawnego, zaleca Rada Europy oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka. Komitet Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr R(91)1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych postuluje o wprowadzenie następujących materialnoprawnych gwarancji dla podmiotu podlegającego odpowiedzialności przy regulacji tych sankcji: 1) sankcje i przesłanki ich nakładania powinna określać ustawa, 2) nie wolno nałożyć sankcji, jeśli w czasie popełnienia czynu nie podlegał on karze; w sytuacji gdy obowiązywały łagodniejsze zasady odpowiedzialności, nie można stosować wprowadzonej później surowszej sankcji; w wypadku wejścia w życie mniej represyjnych norm należy je stosować do wcześniej dokonanego deliktu, 3) nikt nie może być dwukrotnie karany administracyjnie za ten sam czyn, na mocy tego samego przepisu lub przepisów chroniących ten sam społeczny interes, 4) każde działanie zmierzające do nałożenia sankcji administracyjnej powinno być podjęte w „rozsądnym” terminie, z dostosowaniem szybkości postępowania do okoliczności sprawy, 5) każde postępowanie wszczęte w sprawie nałożenia sankcji musi – ze względu na potrzebę ochrony praw danej osoby – zakończyć się rozstrzygnięciem zamykającym postępowanie (zob. rekomendacje opublikowane w języku polskim, [w:] T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129-132).

Wcześniej Komitet Ministrów Rady Europy wydał rezolucję nr (77)31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji formułującą zasady słusznego postępowania administracyjnego, rządzące aktami administracyjnymi (postulowane gwarancje procesowe). Zawiera ona następujące zalecenia: osoba, której grozi sankcja, będzie poinformowana o stawianych jej zarzutach, zostanie jej wyznaczony odpowiedni termin przygotowania obrony, osobę tę lub jej przedstawiciela poinformuje się o rodzaju świadczących przeciw niej dowodów, przed podjęciem rozstrzygnięcia osobie tej umożliwi się zajęcie swojego stanowiska (skorzystanie z prawa wysłuchania), akt nakładający sankcję musi zawierać uzasadnienie, ciężar dowodu spoczywa na organie administracji, zgodność z prawem aktu nakładającego sankcję powinna podlegać kontroli niezawisłego sądu (zob. T. Jasudowicz, *op.cit.*, s. 132; por. także wyrok TK, sygn. SK 6/12).

Przywołane rekomendacja i rezolucja wskazują minimalne standardy państw członkowskich, lecz formalnie nie są wiążące.

3.4. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Trybunał Sprawiedliwości w ocenie sankcji (kar) administracyjnych jako karnych stosuje trzy kryteria Engel, a mianowicie: „Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – charakter i stopień rygorystyki sankcji, która grozi zainteresowanemu” (zob. wyrok z 5 czerwca 2012 r., w sprawie C-489/10, postępowanie karne przeciwko Łukaszowi Bondzie, pkt 37). W wyroku z 26 lutego 2013 r., w sprawie C-617/10, Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi, TS stwierdził, że: „Państwom członkowskim przysługuje bowiem swoboda wyboru sankcji w celu zapewnienia poboru w pełnej wysokości dochodów z podatku VAT, a tym samym ochrony interesów finansowych Unii (...). Sankcje te mogą więc mieć postać sankcji administracyjnych, sankcji karnych lub obu tych rodzajów sankcji łącznie. Dopiero jeżeli sankcja podatkowa ma charakter karny w rozumieniu art. 50 karty i jest ostateczna, zasada wyrażona w tym przepisie staje na przeszkodzie prowadzeniu przeciwko tej samej osobie kolejnego postępowania karnego” (pkt 34). Następnie przyjął, że: „zasada *ne bis in idem* ujęta w art. 50 karty [Karta praw podstawowych Unii Europejskiej] nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przez państwo członkowskie kolejno sankcji podatkowej i sankcji karnej za ten sam czyn polegający na niedopełnieniu obowiązku przekazania prawidłowych informacji dotyczących podatku VAT, pod warunkiem, że pierwsza z tych sankcji nie ma charakteru karnego, co ustalić winien sąd krajowy” (pkt 37).

3.5. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w żadnym z dotychczasowych orzeczeń nie zanegował dopuszczalności ustanawiania kar finansowych w przepisach nienależących do prawa karnego, w szczególności w przepisach prawa administracyjnego. W wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 30), wyraźnie stwierdził, że kary pieniężne mogą być przewidziane nie tylko w prawie karnym, ale również w innych gałęziach prawa, w szczególności w prawie cywilnym (kary umowne) i administracyjnym; w związku z tym nie każda kara pieniężna może być traktowana jako grzywna. Zaś w wyroku z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50) Trybunał uznał, że o środkach represyjnych mogą orzekać nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd ma o nich orzekać w określonego rodzaju sprawach, jest kwestią ustrojowo-organizacyjną, o której decyduje ustawodawca. Kary pieniężne mogą być wymierzane także w drodze decyzji administracyjnej, która podlega kontroli sądu administracyjnego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym pieniężnych kar administracyjnych występuje zróżnicowane podejście do tej sankcji, co po części wynika z tego, że orzeczenia te dotyczą kar za różne delikty administracyjne.

Pierwsze, zapoczątkowane orzeczeniem z 1 marca 1994 r., o sygn. U 7/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5), gdzie Trybunał opowiedział się za powiązaniem nakładania tych kar z winą sprawcy naruszenia prawa (przez umożliwienie wykazania, że to naruszenie jest następstwem okoliczności, za które on nie jest odpowiedzialny) oraz za indywidualizacją wymiaru kary (zob. np. orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; 26 września 1995 r., sygn. U 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 27 i wyroki z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09).

Drugie stanowisko, które zaznaczył w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny niewiele później (sygn. K 17/97), akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej (zob. np. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; z 24 stycznia 2006, sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75).

Trybunał, orzekając w sprawie kar administracyjnych, niejednokrotnie stawał przed problemem, czy ustawodawca ma pełną swobodę kwalifikacji określonych kar pieniężnych jako administracyjnoprawnych, wymierzanych w postępowaniu administracyjnoprawnym, na zasadzie samej bezprawności, czy też jako kar kryminalnych (w rozumieniu prawa karnego). W odniesieniu do podmiotów naruszenia prawa i ich czynów jest to pytanie o to, czy ustawodawca może swobodnie decydować o kwalifikacji określonych czynów sprzecznych z prawem jako przestępstw bądź wykroczeń albo jako deliktów administracyjnych.

Przyznając, że co do zasady jest to kwestia wyboru ustawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o delikt administracyjny oraz wykroczenie, między którymi granica nie jest ostra, Trybunał podkreślał jednak, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest nieograniczona, lecz ma granice wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności (zob. wyroki: sygn. P 2/98; sygn. K 23/99; z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61; sygn. P 43/06, sygn. Kp 4/09).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, że „konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał dostrzega liczne zalety tego sposobu sankcjonowania naruszenia zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym, zarówno *ex lege*, jak i w formie aktów administracyjnych. Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki, jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą wymierzenia kary administracyjnej jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez konieczności oceny podmiotowej strony zachowania sprawcy naruszenia. Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki tym wykazanim właściwościom, kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne” (zob. wyrok TK, sygn. SK 6/12).

Poza tymi cechami, stanowiącymi zalety tylko z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu przestrzegania prawa, taki sposób sankcjonowania naruszeń prawa publicznego ma też zaletę z punktu widzenia sytuacji sprawcy naruszenia, ponieważ wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej, choć niekiedy dolegliwe ekonomicznie, nie piętnuje społecznie tak jak skazanie za przestępstwo czy nawet za wykroczenie i nie pociąga za sobą dalszych negatywnych następstw związanych z wymierzeniem kary penalnej.

Ocena charakteru prawnego kary pieniężnej, o której mowa w art. 89 ustawy o grach hazardowych, jako ewentualnie kary o charakterze penalnym, wymaga uwzględnienia kryteriów oceny sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie Trybunał przyznaje, że „brak jest jasnego, czytelnego, uniwersalnego kryterium materialnego, decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być) w praktyce kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej)” (wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08), to stosuje jednak pewne kryteria kwalifikacji niektórych sankcji (kar pieniężnych) jako sankcji karnych lub sankcji administracyjnych.

W odniesieniu do kar pieniężnych Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że podstawowym, aczkolwiek nie przesądzającym o administracyjnej lub karnej naturze kary pieniężnej, kryterium jest wola i zamiar ustawodawcy, który zalicza karę pieniężną do prawa administracyjnego lub do prawa karnego. Na przykład w wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99), Trybunał stwierdził, że: „Sankcja przewidziana w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. formalnie stanowiła administracyjną karę pieniężną, którą ustawodawca określił mianem kary pieniężnej i którą umieścił w rozdziale 9a pt. «Kary pieniężne». Zgodnie z wolą ustawodawcy, kwestionowana sankcja nie stanowiła kary (grzywny) w rozumieniu prawa karnego i prawa wykroczeń. Poza tym ustawodawca celowo nie umieścił jej we wcześniejszym rozdziale 9 pt. «Przepisy karne i opłaty sankcyjne»; powyższe kryterium jest określane przez Trybunał Konstytucyjny jako „formalne”. Znaczenie tego kryterium formalnego podkreślił Trybunał, stwierdzając, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej” (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się ponadto, że ustawodawca ma swobodę w określaniu rodzaju i typu sankcji prawnych związanych z niedopełnieniem obowiązku (por. wyrok o sygn. P 19/06). Kryterium formalne nie jest jednak wystarczające, ponieważ przy ocenie charakteru prawnego administracyjnej kary pieniężnej należy uwzględnić, czy kara pieniężna nie ma charakteru represyjnego; w razie pozytywnej oceny formalnie administracyjna kara pieniężna staje się materialnie karą pieniężną stanowiącą rodzaj sankcji karnej *sensu largo* lub sankcji *quasi-karnej*. Znaczenie określenia „charakter represyjny” nie zostało wprawdzie sprecyzowane w orzecznictwie, jednakże Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie sam represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niektórych sankcji administracyjnych nie można z powodu represyjności automatycznie zaliczyć do kar lub grzywien karnych, w szczególności nie można administracyjnych kar pieniężnych utożsamiać z grzywną (karą), a więc z instytucjami prawa karnego (por. wyrok TK o sygn. K 17/97).

Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych o funkcji represyjnej, jako reakcji na naruszenie obowiązków ustawowych, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Kary pieniężne, pełniąc między innymi lub niemal wyłącznie funkcję represyjną, mogą być konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej (por. wyrok TK o sygn. P 19/06). W rezultacie kryterium represyjności kary pieniężnej jest kryterium względnym, bowiem uznanie przez Trybunał, że kara pieniężna ma charakter represyjny, wcale nie oznacza, że administracyjna kara pieniężna zostaje zaliczona do kar pieniężnych o charakterze karnym lub grzywien karnych. Jest tak dopiero wówczas, gdy represyjność ma charakter kwalifikowany, tzn. jest nadmierna lub drastyczna.

W innych orzeczeniach Trybunał odwołuje się do funkcji lub celu sankcji prawnej. Administracyjne kary pieniężne spełniają funkcję dyscyplinująco-przymuszającą, która wzmacnia określony stopień represyjności tej sankcji. Brak stosownej sankcji powodowałby, że przepis nakładający dany obowiązek stawałby się martwy, a niespełnianie wprowadzonego obowiązku byłoby nagminne (por. wyrok TK o sygn. K 23/99). „W prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania prawa. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności. Organ administracyjny musi posiadać środki w postaci przymusu administracyjnego. W przeciwnym razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe. Sankcje administracyjne spełniają także funkcję redystrybucyjną. Polega ona na wydatkowaniu kwot uzyskanych przez organy administracji z tytułu nałożonych kar pieniężnych na cele zbliżone do celów, których nie osiągnięto lub które osiągnięto z opóźnieniem przez skutki

niezgodnego z prawem działania obowiązanego. Dana funkcja kar, sankcji i opłat występuje przede wszystkim w prawie ochrony środowiska ” (wyrok TK o sygn. P 26/11).

W innych orzeczeniach jako kryterium rozróżnienia między karą administracyjną (pieniężną) i sankcją karną Trybunał przyjmuje istotę tych sankcji karnych, stwierdzając, że „istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów (...). Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej” (zob. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06). Z kolei w wyroku o sygn. P 26/11, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu”.

4. Kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ustawy o grach hazardowych.

4.1. Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych karze pieniężnej podlega urządzający gry na automatach poza kasynem gry, zaś stosownie do ust. 2 pkt 2 tego przepisu wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2, wynosi 12 000 zł od każdego automatu. Do kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 89 ustawy o grach hazardowych stosuje się odpowiednio, na mocy art. 91 tej ustawy, przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613; dalej: Ordynacja podatkowa), w związku z czym podmiotowi, wobec którego decyzją ostateczną orzeczono karę, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Z kolei zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o grach hazardowych kary pieniężne wymierza, w drodze decyzji, naczelnik urzędu celnego, na którego obszarze działania jest urządzana gra hazardowa. Karę pieniężną uiszcza się w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.

Podkreślenia wymaga, że ustawa o grach hazardowych nie pozostawia organowi administracji swobody, lecz nakazuje mu obligatoryjne wymierzenie kary w określonej ustawowo wysokości.

4.2. Należy wskazać, że art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych statuuje tylko jedną, obiektywną przesłankę wymierzenia kary pieniężnej, tj. urządzanie gry na automatach poza kasynem gry. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że jeżeli zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych przesłanką nałożenia kary pieniężnej jest urządzanie gry na automatach poza kasynem gry, to w pierwszej kolejności zasadniczą kwestią do rozstrzygnięcia jest, czy gra posiada cechy wymienione w art. 2 ust. 5 ustawy o grach hazardowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt I SA/Po 125/13, Lex nr 1316509). Ponadto „do poniesienia kary pieniężnej, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.h., może być zobowiązany jedynie podmiot wymieniony w art. 6 ust. 4 u.g.h., urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia i urządzający gry na automatach poza kasynem gry; gry (w rozumieniu ustawy o grach hazardowych) może urządzić podmiot uprawniony do uzyskania zezwolenia na urządzenie gry lub zakładu lub na prowadzenie działalności w zakresie gier”. W rezultacie „przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą jako osoba fizyczna nie może ponosić sankcji administracyjnej za delikt w sytuacji, gdy ustawa określająca warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych nie wskazuje go jako podmiotu uprawnionego do uzyskania koncesji na prowadzenie kasyna gry; w takim przypadku osoba taka ponosi odpowiedzialność karnoskarbową przewidzianą w art. 107 § 1 k.k.s., gdyż wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych urządziła i prowadziła grę hazardową; czyn ten jest zabroniony i ścigany z urzędu przez właściwe organy w postępowaniu karnoskarbowym” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Gd 844/12, Lex nr 1277851; wyrok WSA w Rzeszowie z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 204/11, Lex nr 1596434). Odmienne, zdaniem Trybunału trafne stanowisko w tej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, który w wyroku z 6 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 871/11 (Lex nr 1138371) stwierdził, że z przepisu art. 89 ust. 1 ustawy o grach hazardowych wynika, iż „każdy, kto bez koncesji lub zezwolenia będzie urządził grę hazardową, albo będzie urządził grę na automacie poza kasynem gry podlegać będzie karze pieniężnej. Wynika stąd, że każdy, kto urządzi grę hazardową bez legitymowania się koncesją lub zezwoleniem, bez względu na formę prawną urządzającego tę grę (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają podmiotowość prawną) i miejsce urządzenia tej gry podlegać będzie karze pieniężnej. Natomiast karze pieniężnej za urządzenie gry na automatach poza kasynem gry podlegać będzie zarówno podmiot legitymujący się koncesją lub zezwoleniem, jak i ten, kto dokumentem takim nie dysponuje. Istotne staje się wyłącznie ustalenie, że gra na automacie

została urządzona poza kasynem gry. Wywieść zatem należy, że urządzającym grę jest każdy podmiot, który organizuje grę hazardową, w tym grę na automacie (art. 4 ust. 2 u.g.h.) bez względu na to, czy obiektywnie jest zdolny do spełnienia jednego z warunków uzyskania koncesji (zezwolenia) w postaci odpowiedniej, ustawowo określonej formy prawnej prowadzonej działalności regulowanej”.

4.3. Z treści powołanych przepisów wynika, że kara pieniężna jest wymierzana w razie stwierdzenia naruszenia ustawowego nakazu urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry (art. 14 ustawy o grach hazardowych), w stałej wysokości określonej w ustawie, tj. 12 000 zł od każdego automatu, przez właściwego naczelnika urzędu celnego, w trybie i na zasadach określonych w stosowanych odpowiednio przepisach Ordynacji podatkowej. Kara pieniężna jest wymierzana w drodze decyzji, od której służy odwołanie w administracyjnym toku instancji i skarga do sądu administracyjnego. Przepisy ustawy o grach hazardowych nie określają innych zasad wymiaru kary pieniężnej.

4.4. Trybunał Konstytucyjny biorąc powyższe pod rozwagę stwierdza, że kara pieniężna przewidziana w art. 89 ustawy o grach hazardowych jest administracyjną karą pieniężną w sensie formalnym, o czym świadczy w pierwszym rzędzie zamieszczenie tego przepisu w odrębnym rozdziale 10 ustawy, noszącym tytuł „Kary pieniężne”. Niewątpliwie w ten sposób ujawnia się intencja ustawodawcy nadania karze pieniężnej charakteru administracyjnej kary pieniężnej. Technika legislacyjna polegająca na wyodrębnieniu rozdziału ustawy zawierającego przepisy regulujące zasady i tryb wymierzania kar pieniężnych za naruszanie obowiązków o charakterze administracyjnym jest stosowana przez ustawodawcę wtedy, gdy zamierza kwalifikować te kary jako kary administracyjne, wymierzone w trybie postępowania administracyjnego lub postępowania podatkowego przez organy administracji publicznej (podatkowe) w drodze decyzji administracyjnej. Na wyraźną intencję ustawodawcy wskazuje także nazwanie w tekście ustawy kary pieniężnej „administracyjną karą pieniężną”, jak na przykład odnośnie do kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody). W przeciwnym bowiem razie, tj. w intencji nadania karom pieniężnym charakteru karnych kar pieniężnych, ustawodawca najczęściej posługuje się terminem „grzywna”, wyodrębniając w ustawie rozdział zatytułowany „Przepisy karne”, w których reguluje między innymi zasady wymierzania grzywnien, np. rozdział 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.).

4.5. Piśmiennictwo i orzecznictwo nie są jednolite w kwestii katalogu cech lub funkcji kar pieniężnych koniecznych i wystarczających do zakwalifikowania kary pieniężnej jako kary administracyjnej w sensie materialnym. Należy przyjąć, że kryterium formalne (omówione wyżej) i podmiotowe (karę wymierza organ administracji publicznej, w tym organ regulacyjny) oraz proceduralne (karę wymierza się w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1060 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.], Ordynacji podatkowej lub administracyjnych przepisach szczególnych) nie są wystarczające. W szczególności nie jest wystarczające umieszczenie odnośnych przepisów w ustawach podatkowych, regulacyjnych czy administracyjnych (np. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa*, „Państwo i Prawo” z. 9/2004, s. 5). Można jednak wskazać na minimalny katalog cech kar pieniężnych, które uzasadniają kwalifikowanie ich jako klasycznych administracyjnych kar pieniężnych, a mianowicie: a) przesłanką wymierzenia kary pieniężnej jest stwierdzenie naruszenia wynikającego z ustawy lub z decyzji administracyjnej obowiązku prawnego przez adresata obowiązku – (wyrok TK o sygn. K 23/99), b) kara pieniężna jest wymierzana w oderwaniu od winy podmiotu naruszającego prawo (tzw. odpowiedzialność obiektywna – wyrok TK o sygn. SK 52/04), c) wymierzenie kary pieniężnej jest obligatoryjne, a zatem organ administracji publicznej nie może odstąpić od jej wymierzenia, gdy spełnione są przesłanki przewidziane ustawą, d) kara pieniężna jest wymierzana w wysokości przewidzianej w ustawie, najczęściej w ściśle określonej kwocie lub ściśle określonych granicach, a zatem organ nie może ustalać wysokości kary wedle własnego uznania, stosownie do własnej oceny społecznej szkodliwości naruszenia lub cech osobistych sprawcy naruszenia.

4.6. Biorąc powyższe pod rozwagę należy stwierdzić, że kara pieniężna określona w art. 89 ustawy o grach hazardowych ma wszystkie, wyżej wymienione cechy charakteryzujące administracyjną karę pieniężną. Kara ta jest bowiem: a) wymierzana za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry, a zatem za naruszenie nakazu ustawowego urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry (art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych); wystarczy więc stwierdzenie naruszenia obowiązku przewidzianego w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, b) podmiotowym warunkiem odpowiedzialności za naruszenie wskazanego obowiązku nie jest wina indywidualna, nie jest zatem konieczne ustalenie winy sprawcy, c) stylizacja kwestionowanego przepisu i art. 90 ust. 1 ustawy nakazuje przyjąć, że wymierzenie kary pieniężnej jest obowiązkiem naczelnika

urzędu celnego, a zatem jest obligatoryjne, d) kara ta jest wymierzana w stałej wysokości 12 000 zł od każdego automatu, a zatem organ wymierzający karę pieniężną nie ma kompetencji do ustalenia wysokości kary, stosownie do własnej oceny stopnia szkodliwości naruszenia lub cech osobistych sprawcy. W rezultacie, odnośnej administracyjnej karze pieniężnej nie można przypisać cech i funkcji właściwych karom penalnym, czyli że kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ustawy o grach hazardowych, nie jest karą w rozumieniu prawa karnego; nie jest formą odpowiedzialności karnej w znaczeniu przyjętym w art. 42 Konstytucji.

5. Kary grzywny za wykroczenie skarbowe (art. 107 § 4 k.k.s.).

5.1. W niniejszej sprawie postępowanie administracyjne poprzedzone było ukaraniem (w postępowaniu przed sądem karnym) skarżącej urządzającej grę na automacie poza kasynem gry (wbrew przepisom ustawy) za wykroczenie skarbowe karą grzywny w wysokości 900 zł.

Urządzanie gry na automacie poza kasynem gry, zgodnie z art. 107 § 1 k.k.s., kwalifikowane jest jako przestępstwo skarbowe zagrożone karą grzywny do 720 stawek dziennych albo karą pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie.

Kara za wykroczenie skarbowe może zostać orzeczona wyłącznie na warunkach określonych w art. 107 § 4 k.k.s., czyli: „W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu zabronionego określonego w § 1 lub 2 podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe”.

Definicja wykroczenia skarbowego została określona w art. 53 § 3 k.k.s., zgodnie z którym „Wykroczenie skarbowe jest to czyn zabroniony poprzez kodeks pod groźbą kary grzywny określonej kwotowo, jeżeli kwota uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej albo wartość przedmiotu czynu nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia. Wykroczeniem skarbowym jest także inny czyn zabroniony, jeżeli kodeks tak stanowi”.

5.2. Pierwszym kryterium wyodrębniania wykroczeń skarbowych jest wartość przedmiotu czynu, nieprzekraczająca ustawowo określonego progu. Drugim kryterium jest wypadek mniejszej wagi, a trzecim kryterium jest formalizm, czyli penalizowanie jako wykroczenia zachowań naruszających pewne obowiązki formalne, jak np. niedotrzymanie terminu, wadliwe prowadzenie ksiąg itd.

W niniejszej sprawie sąd karny ocenił czyn zabroniony jako wykroczenie skarbowe ze względu na zachodzący w sprawie wypadek mniejszej wagi.

Zgodnie z k.k.s., ustalając, czy zachodzi wypadek mniejszej wagi, należy uwzględnić elementy strony przedmiotowej i podmiotowej czynu. Do strony przedmiotowej należą: wartość uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej lub wartość innego przedmiotu czynu skarbowego nie większa niż kwota małej wartości oraz sposób i okoliczności popełnienia czynu, z których wynika, że sprawca nie lekcewał w sposób rażący porządku finansowego lub reguł ostrożności wymaganych w danych okolicznościach. Do strony podmiotowej należą pobudki zachowania sprawcy zasługujące na uwzględnienie (zob. T.H. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Lex 2009).

5.3. Jedną z cech odróżniających przestępstwo skarbowe od wykroczenia skarbowego jest odmienność grożącej kary, tj. „za przestępstwo skarbowe grozi grzywna wymieniona w stawkach dziennych, kara ograniczenia wolności lub kara pozbawienia wolności, zaś za wykroczenie skarbowe grozi grzywna wymierzana kwotowo, chociaż w praktyce może się zdarzyć, że grzywna za wykroczenie będzie wyższa od kary grzywny orzeczonej za przestępstwo” (zob. F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Kraków 2006). Tak więc kara grzywny określona kwotowo jest wyłączną karą grożącą za popełnienie wykroczenia skarbowego.

5.4. Przepis art. 107 § 4 k.k.s. należy do prawa karnego *sensu largo*, stanowiąc łagodniejszą formę odpłaty państwa za czyny niedozwolone. Sąd, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności czynu oraz uwzględniając pobudki zachowania sprawcy, może dany czyn spełniający znamiona przestępstwa uznać za wypadek mniejszej wagi zasługujący na łagodniejsze potraktowanie przez wymiar sprawiedliwości i wymierzenie jedynie grzywny w odpowiedniej wysokości.

W niniejszej sprawie mimo spełnienia przez sprawcę znamion przestępstwa określonych w art. 107 § 1 k.k.s., czyli urządzanie, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, gry na automacie poza kasynem gry, sąd zakwalifikował dany czyn jako wykroczenie i udzielił zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, jednocześnie orzekając, na podstawie art. 107 § 4 k.k.s., karę grzywny w kwocie 900 zł.

6. Administracyjna kara pieniężna a grzywna w rozumieniu prawa karnego.

6.1. Zasadnicze różnice między administracyjną karą pieniężną a karą grzywny są następujące: 1) administracyjna kara pieniężna ma charakter przymuszający (do przestrzegania prawa lub wykonania obowiązku), podczas gdy grzywna ma zasadniczo charakter odwetowy, 2) administracyjna kara pieniężna może być nakładana zarówno na osoby fizyczne, jak i na osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, podczas gdy grzywna zasadniczo na osoby fizyczne, 3) administracyjna kara pieniężna jest z reguły środkiem mniej dotkliwym niż kara wymierzona przez sąd w wyniku skazania sprawcy w procesie karnym, zwłaszcza w zakresie skutków prawnych skazania (zob. wyrok TK o sygn. P 19/06)

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podstawowym kryterium odróżniania sankcji karnych i sankcji administracyjnych jest zasadnicza (główna) funkcja, przesądzająca o istocie sankcji, która może oprócz tego realizować inne funkcje i cele. Trybunał za główną funkcję sankcji karnej uznaje represję, czyli odpłatę za popełniony czyn, natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje szeroko rozumianą prewencję. Trybunał dostrzega poza główną funkcją sankcji administracyjnej, czyli prewencją, również jej funkcję dopełniającą lub uboczną, którą określa jako represyjną. Zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna pełnią funkcje represyjną i prewencyjną z tym, że w przypadku sankcji karnej funkcja represyjna jest funkcją główną, o tyle w przypadku sankcji administracyjnych funkcją główną jest funkcja prewencyjna.

W prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. „Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne” (wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08). Kara administracyjna nie jest zatem odpłatą za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tylko stanowi środek przymusu dla skutecznego wyegzekwowania odnośnego obowiązku.

6.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się klasyczny podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i odpowiedzialność administracyjną opartą o obiektywne naruszenie prawa. Utrwalonym poglądem w orzecznictwie Trybunału jest ukształtowanie odpowiedzialności administracyjnej jako odpowiedzialności obiektywnej, a nie opartej o pojęcie winy. Sankcja administracyjna stanowi skutek stanu niezgodnego z prawem, a sankcja karna konsekwencję dopuszczenia się czynu zabronionego. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej ocena stosunku sprawcy do czynu jest zatem nierелеwantna (zob. wyroki TK: sygn. P 19/06, sygn. SK 75/06, z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105). Odpowiedzialność obiektywna wyklucza możliwość różnicowania sankcji ze względu na stopień winy oraz umożliwia niezróżnicowanie sankcji ze względu na inne okoliczności (zob. wyrok o sygn. K 2/01).

Podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i administracyjną opartą o obiektywne naruszenie prawa wiąże się ściśle z głównymi funkcjami, jakie pełnią odpowiedzialność karna i administracyjna. Jak już wcześniej zostało powiedziane, Trybunał Konstytucyjny za główną funkcję odpowiedzialności administracyjnej przyjmuje funkcję szeroko pojętej prewencji, natomiast w przypadku odpowiedzialności karnej jest to funkcja represyjna, czyli odwet za popełniony czyn zabroniony.

Główną funkcją kary o charakterze penalnym jest odwet za działanie niezgodne z prawem. Zasadniczo kary te opierają się na zasadzie winy, dzięki temu sąd, wymierzając daną karę, korzystając z zasady swobodnej oceny materiału dowodowego, może uwzględnić wszystkie okoliczności czynu oraz pobudki zachowania sprawcy, tak aby wymierzona kara (odwet) była proporcjonalna i sprawiedliwa względem popełnionego czynu.

W przypadku kary administracyjnej, której główną funkcją jest prewencja, nie zaś odpłata za popełniony czyn zabroniony, nie ma konieczności odwoływania się do zasady winy, ponieważ kara administracyjna jest wymierzana za naruszenie porządku prawnego. To właśnie naruszenie obowiązków ustawowych i ustanowionych w drodze aktu administracyjnego, niezależnie od okoliczności tego naruszenia oraz nieuchronność kary administracyjnej, stanowią o prewencyjnej funkcji tej kary. Adresaci norm ustawowych obwarowanych karami administracyjnymi mają świadomość, że naruszenie ustawowo określonych obowiązków wiąże się z nałożeniem konkretnej, zidentyfikowanej kary administracyjnej. Mają również świadomość, że organ administracji wymierzy daną karę niezależnie od stopnia winy podmiotu niedochowującego danego obowiązku. Fakt ten w połączeniu z szybkością postępowania administracyjnego i nieuchronnością kary może w istotny sposób zapobiec nie tylko łamaniu ustawy, ale także przestępstwom lub wykroczeniom, bowiem w niektórych obszarach prawa (o dużym znaczeniu społecznym), tak jak w omawianym przypadku prowadzenia gier hazardowych, dany czyn stanowi nie tylko naruszenie obiektywnego porządku prawnego, ale jednocześnie stanowi zagrożenie dla osób

i społeczeństwa, dlatego podlega również odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej lub wykroczeniowej. Takie bowiem zachowanie sprawcy naruszenia wymaga sprawiedliwie wyważonej odpłaty za dane zachowanie.

Odpowiedzialność karna, w ramach której wymierzane są kary „kryminalne”, m.in. grzywna za przestępstwa i wykroczenia, ma silne konotacje moralne, które nie występują w zasadzie w związku z orzekaniem kary administracyjnej. Skazanie przez sąd karny oznacza pewną stygmatyzację (napiętnowanie) i niekiedy pociąga za sobą dalsze, niekorzystne dla ukaranego, skutki, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrudnienia w służbie publicznej lub na określonych stanowiskach w innych działach zatrudnienia bądź pełnienia funkcji publicznych. Dlatego administracyjne kary pieniężne postrzega się z reguły jako mniej dolegliwe niż grzywny wymierzone za przestępstwa i wykroczenia, chociaż ich bezpośrednia dolegliwość finansowa bywa niekiedy większa; tak jest np. w wypadku administracyjnej kary pieniężnej za wycięcie (zniszczenie) bez zezwolenia drzewa lub krzewu z własnej (posiadanej) działki oraz grzywny za kradzież drzewa z cudzej działki.

7. Zasada *ne bis in idem*.

7.1. Sąd pytający jest zdania, że osoba fizyczna za ten sam czyn poniosła odpowiedzialność karnoskarbową za wykroczenie skarbowe oraz odpowiedzialność administracyjną w postaci kary pieniężnej, co prowadzi do naruszenia godności człowieka (art. 30 Konstytucji), równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej, zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady racjonalności działań ustawodawcy (art. 2 Konstytucji). Sąd nie przedstawia wprost wątpliwości odnośnie do konstytucyjności podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn w związku z zakazem *ne bis in idem*, nie twierdzi, że kwestionowane przepisy naruszają konstytucyjny zakaz *ne bis in idem* lub konstytucyjny zakaz nieproporcjonalnego multiplikowania kar administracyjnych i kar penalnych za ten sam czyn, popełniony przez tę samą osobę.

Prokurator Generalny jest zdania, że kwestionowany art. 89 ustawy o grach hazardowych nie jest przepisem karnym i nie może być oceniany w kontekście zasady *ne bis in idem*. Jednak niezależnie od charakteru sankcji ich dublowanie czy multiplikacja wiąże się, zdaniem Prokuratora, z problemem proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa.

Z kolei Marszałek Sejmu uważa, że pomimo iż odpowiedzialność karna realizuje inne cele niż administracyjne kary pieniężne, to jednak w przypadku kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych ma ona charakter represyjny i powinna być oceniana w świetle konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Z uwagi na fakt, że zarówno art. 107 k.k.s., jak i kwestionowana regulacja ustawy o grach hazardowych odnoszą się do tego samego zachowania, należy uznać, że art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego (w aspekcie naruszenia zasady *ne bis in idem*).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że Konstytucja nie zawiera postanowień statuujących tę zasadę, inaczej niż czynią to przepisy wiążących Polskę przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przepisy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które zakazują ponownego sądenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tego samego czynu zagrożonego karą (Artykuł 4 ustęp 1 Protokołu nr 7 do Konwencji, Artykuł 50 Karty). W europejskiej kulturze prawnej zakaz *ne bis in idem* jest instytucją prawa i postępowania karnego; ma zastosowanie w sprawach karnych (por. uzasadnienie wyroku TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03; OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103: „Zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego, toteż jest elementem zasady państwa prawnego. Wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności zaś stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie regulacji konstytucyjnych”).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się trafnie, że „rozumienie pojęcia «odpowiedzialność karna» na poziomie konstytucyjnym jest niezależne od treści przypisywanych mu w ustawodawstwie zwykłym. Definiując to pojęcie na płaszczyźnie konstytucyjnej, nie można zatem odwoływać się wprost do elementów wyróżniających ten rodzaj odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Taki zabieg umożliwiłby bowiem omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej poprzez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności” (orzeczenie o sygn. U 7/93 oraz wyroki z: 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 i 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). W związku z tym „zasada *ne bis in idem*, zawierająca zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn, ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych” (por. wyroki TK: sygn. P 29/09, sygn. P 43/06, z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Tendencja orzecnicza, poszerzająca zakres zastosowania zakazu *ne bis in idem* na sprawy i postępowania, które nie mają formalnie charakteru karnoprawnego, w tym na sprawy i postępowania podatkowe oraz

administracyjne, nie przeczy konkluzji o zakresie zastosowania zakazu *ne bis in idem* w obszarze szeroko rozumianego prawa karnego, bowiem ostatecznie rezultatem odnośnego orzecznictwa jest zakwalifikowanie tych innych niż karne spraw lub postępowań jako spraw lub postępowań w istocie karnych.

W wyroku o sygn. P 26/11, Trybunał Konstytucyjny nadał jednak pojęciu „odpowiedzialność karna” w rozumieniu konstytucyjnym szersze znaczenie, przyjmując, że: „administracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerszej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej (...). Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu «postępowania karnego» występującemu w art. 42 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie opowiada się za węższym rozumieniem zakazu *ne bis in idem*, jako instytucji przynależnej do „odpowiedzialności karnej” i „postępowania karnego” w rozumieniu konstytucyjnym, tj. w rozumieniu art. 42 Konstytucji. Konstytucja nie daje bowiem wystarczających podstaw do wyodrębnienia prawa represyjnego czy represyjno-karnego, które miałyby szerszy zakres przedmiotowy niż prawo karne w rozumieniu konstytucyjnym w ogólności, a odpowiedzialność karno-represyjna – szerszy zakres niż odpowiedzialność karna w rozumieniu art. 42 Konstytucji. Nie ogranicza to w niczym kompetencji Trybunału do oceny, czy przewidziane poza przepisami prawa karnego, w rozumieniu konstytucyjnym, inne formy odpowiedzialności prawnej, takie jak na przykład administracyjne kary pieniężne, przynależne formalnie do prawa administracyjnego, nie stanowią w istocie formy odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wyłącznie stwierdzenie, iż konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności (zob. wyroki TK: sygn. P 12/01 i sygn. SK 52/04). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że możliwość stosowania art. 42 ust. 1-3 Konstytucji do postępowań represyjnych nie oznacza, iż w każdej sprawie wzorzec ten będzie stosowany wprost. Nie ma bowiem „podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście (...) prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że takie zróżnicowanie odpowiedzialności ma przekonujące uzasadnienie, podkreślił jednak, iż nawet do rodzajów odpowiedzialności, do których nie stosuje się art. 42 Konstytucji, zastosowanie znajdują inne regulacje ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 2 Konstytucji. Niestosowanie zasad wymienionych w art. 42 Konstytucji do pewnego rodzaju sankcji nie oznacza więc konstytucyjnie nieograniczonej swobody ustawodawcy. Ustawodawca, kształtując regulacje sankcyjne nieobjęte reżimem art. 42 Konstytucji, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych, a jego swoboda w tym zakresie w żadnym wypadku nie jest równoznaczna z samowolą (wyrok o sygn. K 13/08).

Jak wspomniano wyżej, Konstytucja nie ustanawia wprost zakazu *ne bis in idem*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zakaz *ne bis in idem* wywodzony jest z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 42 Konstytucji. Przeważa stanowisko, że: „zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego, toteż jest ona elementem zasady państwa prawnego” (wyroki: sygn. K 18/03; z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42). Z kolei w wyroku o sygn. P 26/06 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów powinna zostać przeprowadzona zarówno z punktu widzenia zgodności z art. 2 Konstytucji, jak i zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w aspekcie prawa do odpowiedniego, sprawiedliwego i rzetelnego ukształtowania procedury sądowej. „Zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej wiąże się bowiem m.in. z zakazem dwukrotnego stosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn”. Natomiast w wyroku o sygn. P 26/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że „Art. 42 ust. 1-3 Konstytucji dotyczy (...) także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną”.

Zakaz *ne bis in idem* jest zatem uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za (szczegółową) zasadę konstytucyjną wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), za element konstytucyjnego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) i konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Zakaz *ne bis in idem* ma dwa aspekty, pierwszy – proceduralny, który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego

karą, drugi – zakazie podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą.

Funkcją zakazu *ne bis in idem* jest z jednej strony ochrona praw osoby przed nadużywaniem przez państwo *ius puniendi*, tj. ochrona osoby prawomocnie osądzonej w postępowaniu karnym przed ponownym postawieniem jej w stan oskarżenia w sprawie o ten sam czyn, z drugiej zaś ochrona powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych (L. Garlicki, uwaga do art. 4 Protokołu nr 7, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, tom II*, Warszawa 2010 s. 652).

Treścią konstytucyjnego zakazu *ne bis in idem* jest zakaz ponownego sądenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą. Z reguły ma on zastosowanie wtedy, gdy w stosunku do osoby uprzednio ukaranej za popełnienie czynu zabronionego przez prawo karne, wszczęta się postępowanie dotyczące tego samego czynu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym. Przy czym ocena, czy dany instrument prawny ma charakter represyjny, należy do Trybunału (zob. wyroki: sygn. SK 52/04, sygn. P 29/09, sygn. P 90/08)

7.2. W niniejszej sprawie jest niesporne, że prawomocnym wyrokiem sądu karnego z 11 maja 2011 r. skarżąca została ukarana za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., na karę grzywny w wysokości 900 zł oraz przepadek mienia (automatu do gry), a następnie ostateczną decyzją organu celnego z 25 lipca 2011 r. wymierzono jej karę pieniężną w wysokości 12 000 zł z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych. Konstytucyjny zakaz *ne bis in idem* znalazłby ewentualnie zastosowanie do postępowania administracyjnego takiego, jak w niniejszej sprawie, gdyby kara pieniężna wymierzona w drodze decyzji ostatecznej organu celnego miała charakter sankcji karnej.

Trybunał Konstytucyjny przypomina w związku z tym, że konstytucyjny zakaz *ne bis in idem* nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu przez ustawodawcę jednocześnie sankcji administracyjnej (kara pieniężna) i sankcji karnej (grzywna) za ten sam czyn polegający na urządzaniu gry bez koncesji na automatach poza kasynem gry. Państwo ma bowiem swobodę wyboru sankcji prawnych w celu zapewnienia ochrony konsumentów przed uzależnieniem od gry oraz zapobiegania przestępczości i oszustwom związanym z grami losowymi. Sankcje prawne mogą więc być sankcjami administracyjnymi, sankcjami karnymi lub oboma rodzajami tych sankcji jednocześnie (łącznie). Jednak w przypadku, gdy jedna z zastosowanych wobec skarżącej sankcji (grzywna) ma niewątpliwie charakter sankcji karnej, to prowadzeniu wobec skarżącej postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na nią kary pieniężnej, jeżeli miałaby ona – ze względu na swoją istotę, cele i funkcje – charakter sankcji karnej, sprzeciwia się zakaz *ne bis in idem*. Należy zatem ocenić, czy kara pieniężna z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, ma charakter sankcji karnej.

7.3. Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić – co wydaje się oczywiste, że ocenie z perspektywy zasady *ne bis in idem* podlegają przepisy bezwzględnie i powszechnie obowiązujące, a więc także zakwestionowane w niniejszej sprawie (zob. pkt 1.7 uzasadnienia). Na wstępie należy przypomnieć, że aby można było mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem* muszą być spełnione następujące przesłanki: a) tożsamość podmiotowa (ten sam sprawca), b) tożsamość przedmiotowa (ten sam czyn), przy czym chodzi o ten sam czyn, nie zaś o to samo przestępstwo czy wykroczenie, czyli o *idem factum*, c) czyn zagrożony karą o charakterze odwetowym.

Tożsamość podmiotowa w niniejszej sprawie jest bezsporna. Podobnie tożsamość przedmiotowa nie budzi wątpliwości. Ustawa o grach hazardowych w art. 14 ust. 1 stanowi, że urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy.

Czynem zagrożonym karą pieniężną w wysokości 12 000 zł za każdy automat (art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych) jest urządzenie gry na automatach poza kasynem gry (art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych). Natomiast czynem zabronionym uznanym za przestępstwo (wykroczenie) skarbowe z art. 107 k.k.s. jest urządzenie lub prowadzenie gry na automacie wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji, lub zezwolenia. Zatem czyn, jakim jest urządzenie gry na automacie bez zezwolenia i poza kasynem gry, jest tym samym czynem w sensie faktycznym, chociaż jest kwalifikowany zarazem jako delikt administracyjny i wykroczenie. W związku z tym zakaz *ne bis in idem* powinien być interpretowany jako zakaz ścigania lub podwójnego karania w zakresie odnoszącym się do tożsamości okoliczności faktycznych. Istotne są fakty, które stanowiły

zestaw konkretnych okoliczności dotyczących tej samej osoby i nierozdzielnie ze sobą powiązanych w czasie i przestrzeni, których istnienie można zabezpieczyć celem skazania lub wszczęcia postępowania karnego.

W odniesieniu do problemu „dublowania” sankcji prawnych za ten sam czyn Trybunał Konstytucyjny uważa, że odnośne sankcje prawne są wymierzone przez różne organy państwowe w różnych, niepowiązanych ze sobą postępowaniach, a nadto zarówno postępowanie administracyjne, w którym organ administracji publicznej wymierza (administracyjną) karę pieniężną, jak i postępowanie sądowe, w którym sąd karny wymierza karę grzywny, toczą się niezależnie od siebie. Co więcej, organ administracji publicznej nie uwzględnia kary grzywny wymierzonej uprzednio przez sąd przy wymiarze administracyjnej kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, który *nota bene* na to nie zezwala. Ponadto, kara pieniężna jest wymierzana przez organ administracji publicznej na podstawie wykładni kwestionowanego przepisu ustawy o grach hazardowych, która nie uwzględnia podmiotowej strony deliktu administracyjnego i jest niezależna od kwalifikacji prawnej czynu skarżącej dokonywanej w postępowaniu karnym. Te okoliczności wystarczają do stwierdzenia, że skarżąca została dwukrotnie ukarana za ten sam czyn w dwóch odrębnych postępowaniach.

Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia, czy kara za czyn podlegający zarówno odpowiedzialności administracyjnej, jak i karnej, w obu przypadkach jest karą o charakterze odwetowym.

Nie budzi wątpliwości, że odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe jest rodzajem odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym, do której stosuje się gwarancje przewidziane w art. 42 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W obrębie szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym można bowiem wyróżnić szczegółowe reżimy odpowiedzialności, w tym odpowiedzialność karną *sensu stricto* (za przestępstwa), odpowiedzialność za wykroczenia oraz odpowiedzialność karną skarbową, obejmującą przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

Pozostaje zatem do rozważenia, czy odpowiedzialność administracyjna z art. 89 ustawy o grach hazardowych jest w istocie odpowiedzialnością karną w rozumieniu konstytucyjnym, a przewidziana w niej kara pieniężna – sankcją karną. Kryteria identyfikowania odpowiedzialności karnej i stanowiących jej znamiona sankcji karnych w rozumieniu konstytucyjnym są następujące:

1) dolegliwość zapowiadana w sankcji, przy czym „chodzi o pewną zobiektywizowaną kategorię – stopień dolegliwości jest więc oceniany z punktu widzenia systemu wartości akceptowanych w danym społeczeństwie, a znajdujących wyraz w określonym systemie prawnym” (P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, pkt 2.4). Dolegliwość kary polega na tym, że z jednej strony intensywność ingerencji w określone dobra podmiotu odpowiedzialnego wykracza poza zakres absolutnie niezbędny do usunięcia skutków naruszenia prawa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem, z drugiej zaś strony intensywność tej ingerencji wykracza poza zakres absolutnie niezbędny, by uniemożliwić powstanie określonego stanu rzeczy (zob. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, nr 1/1999, s. 54). Dolegliwość rozumiana jako ograniczenie lub pozbawienie skazanego możliwości korzystania z określonych dóbr osobistych. Dolegliwość założona w karze jest dolegliwością celową, co oznacza, że dolegliwość wynikająca z innych przyczyn nie może być ujmowana jako dolegliwość kary;

2) istota, cel i funkcja sankcji – istota kary wiąże się z przypisywaniem sprawcy czynu ujemnej oceny społecznej z powodu zawinonego przez sprawcę naruszenia prawa. Kara jako wyraz społecznego potępienia czynu; cele kary to: a) „odpłata za uczynione zło” i b) „zapobieganie popełnienia przez sprawcę lub innych obywateli przestępstw w przyszłości” (społeczna readaptacja sprawcy w związku z odbywaną karą – prewencja indywidualna; oddziaływanie na społeczeństwo za pośrednictwem orzekanych kar, aby przestępstwa nie były popełniane – prewencja generalna; K. Buchała, *Komentarz do Kodeksu karnego*, rozdz. IV).

Wprawdzie w przypadku odpowiedzialności administracyjnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych dolegliwość w postaci kary pieniężnej o określonej kwocie jest zapowiedziana w sankcji, to jednak nie jest to sankcja o charakterze odwetowym, ponieważ celem określonej w tym przepisie administracyjnej kary pieniężnej nie jest odpłata za naruszenie dóbr prawnie chronionych (jak: zdrowie obywateli, porządek publiczny, mienie zarówno prywatne, jak i państwowe), które wymagałoby oceny stopnia zawinienia, aby odpłata za ten czyn była adekwatna do stopnia zawinienia i okoliczności zdarzenia, tylko stanowi konsekwencje stwierdzenia (obiektywnego) naruszenia określonego w ustawie zakazu urządzania gry na automatach poza kasynem gry.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rady Ministrów wyrażone w piśmie procesowym, że kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, rekompensuje nieopłacony podatek od gier i inne należności uiszczane przez legalnie działające podmioty. Celem kary nie jest więc odpłata za popełniony czyn, co charakteryzuje sankcje karne, ale przede wszystkim restytucja niepobranego podatku od gier, a także prewencja. Kara pieniężna jest więc reakcją ustawodawcy na fakt czerpania zysków z nielegalnego urządzania gier hazardowych przez podmioty nieodprowadzające z tego tytułu podatku od gier, należności i opłat.

Z tego względu nie można mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, ponieważ tylko kara przewidziana w art. 107 k.k.s. ma charakter odwetowy, natomiast kara z art. 89 ustawy o grach hazardowych takiego charakteru nie ma.

Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w stosunku do kar dyscyplinarnych. Trybunał uznaje, że zasada *ne bis in idem* nie prowadzi do zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej, która jest niezależna od odpowiedzialności karnej. „Niewątpliwie odpowiedzialność dyscyplinarna stanowi dodatkową dolegliwość, ponieważ jest niezależna od odpowiedzialności karnej. (...) Bliskość odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, wynikająca z ich represyjnego charakteru, nie oznacza ich tożsamości. W trybie postępowania dyscyplinarnego w ogóle nie może dojść do skazania (uniewinnienia) za przestępstwo, jest to bowiem prawnie niedopuszczalne” (zob. wyrok o sygn. K 36/00).

W przypadku zbiegu pieniężnej kary administracyjnej z art. 89 ustawy o grach hazardowych z sankcją karną z art. 107 k.k.s. występuje ten sam sprawca (w niniejszej sprawie – urządzający grę na automacie poza kasynem gry), natomiast czynem zagrożonym sankcją państwa jest, z jednej strony naruszenie porządku prawnego podlegające odpowiedzialności administracyjnej, z drugiej strony, w wyniku tego naruszenia, następuje naruszenie określonych dóbr prawnie chronionych podlegające odpowiedzialności karnej. Z tego względu dany czyn (urządzanie gry na automacie poza kasynem gry) zagrożony jest karą grzywny o charakterze odwetowym, opartą na zasadzie winy, oraz administracyjną karą pieniężną o charakterze prewencyjnym opartą na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej.

Z tych względów należy stwierdzić, że odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie są niekonstytucyjnym karaniem za to samo. Są to różne skutki danego czynu naruszającego różne dobra prawnie chronione, dlatego uzasadnionym jest zastosowanie różnych sankcji.

7.4. Ustawa o grach hazardowych ustanawia reguły i zasady reglamentowania hazardu, jego kontroli oraz karania za naruszenie jej przepisów. Należy wskazać, że niedopełnienie obowiązków określonych w tej ustawie godzi w cele samej ustawy. Projektodawca za takie cele uznaje: 1) wzmocnienie kontroli państwa nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych, 2) cele paternalistyczne polegające na ochronie społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu, tj. ochronie dorosłych i „nastolatków przed uzależnieniem od hazardu i przed rosnącymi wydatkami społeczeństwa na gry hazardowe, a także ochrona przed ponoszeniem kosztów społecznych i ekonomicznych uzależnienia przez rodziny hazardzistów i ich pracodawców, ale także całego społeczeństwa”, 3) ochrona praworządności, w tym „walka z szarą strefą”, 4) zwiększanie „pewności podmiotów legalnie prowadzących działalność poprzez: a) wprowadzenie restrykcyjnych kar administracyjnych dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych bez zezwolenia lub koncesji oraz dla ich uczestników, b) wprowadzenie obowiązku uzyskiwania koncesji na prowadzenie kasyna gry. Z tego względu administracyjnymi karami pieniężnymi, wymienionymi w art. 89 ustawy o grach hazardowych, zagrożone jest nielegalne urządzenie gier hazardowych lub uczestniczenie w nielegalnie urządzanych grach hazardowych.

Reguły legislacji przewidują możliwość wprowadzenia w aktach rangi ustawy kar za naruszenie obowiązków wynikających z ustawy innych niż kary przewidziane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że jeśli ustawodawca wprowadza jakieś obowiązki to może, a nawet powinien tym aktem wprowadzić sankcje za ich naruszenie. Inaczej przepisy nakładające obowiązki stają się „martwe”, niemożliwe do egzekwowania, co może prowadzić do naruszeń postanowień ustawy, a jednocześnie naruszenia te nie stanowią czynów, które należałoby uznać za przestępstwa lub wykroczenia i poddać rygorom sankcji karnych (zob. wyrok o sygn. K 23/99).

7.5. W konsekwencji należy stwierdzić, że kumulacja administracyjnej kary pieniężnej i grzywny, takich jak w niniejszej sprawie, nie narusza zakazu *ne bis in idem*, ponieważ administracyjna kara pieniężna nie jest sankcją karną. Kumulacja administracyjnej kary pieniężnej i kary grzywny wobec tego samego sprawcy naruszenia prawa za ten sam czyn, nienaruszająca zakazu *ne bis in idem*, jest dopuszczalna tylko i wyłącznie wtedy, gdy czyni zadość zasadzie proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu ustawy.

8. Zasada proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

8.1. W przypadku zbiegu odpowiedzialności karnej (karnoskarbowej) i odpowiedzialności administracyjnej, która nie łamie zakazu *ne bis in idem*, konieczne jest zbadanie, czy kumulacja tych odpowiedzialności wobec tego samego sprawcy za ten sam czyn, jest zgodna z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa, stanowiącą istotny komponent zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

W wyroku z 11 lutego 2014 r. o sygn. P 24/12 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9) Trybunał obszernie wypowiedział się afirmatywnie, na tle swojego orzecznictwa, o dopuszczalności i celowości wywodzenia z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasady proporcjonalności. Między innymi w wyroku z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zarzut braku proporcjonalności może bowiem opierać się także na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji (zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej), jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne” (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Powyższa teza została rozwinięta w wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, wydanym w pełnym składzie, w którym Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że: „Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny” (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Odnosząc się do zarzutu nieproporcjonalności zastosowanej sankcji, należy przypomnieć, że z zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wyprowadza trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta kładzie szczególnie nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (por. wyroki TK o sygn. P 7/98 i sygn. SK 21/03).

W związku z rozpoznawaną sprawą należy przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, iż zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji ma także szczególne znaczenie dla oceny przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną. W wyroku z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, Trybunał uznał, że „w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (...). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych” (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). Powyższy pogląd o adekwatności zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji w kontekście zarzutu nadmiernej represyjności – dolegliwości sankcji administracyjnych został następnie potwierdzony m.in. w wyrokach TK: sygn. P 19/06, sygn. Kp 4/09, sygn. P 90/08 oraz z 9 października 2012 r., sygn. P 27/11 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104). W takiej sytuacji ocenie podlega cały mechanizm reakcji państwa na konkretne naruszenie prawa (sankcje karne, administracyjne, ich wymiar, obostrzenia proceduralne itd.) – zob. też wyrok o sygn. P 90/08.

8.2. Ustawodawca, określając sankcje za naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w postaci administracyjnej kary pieniężnej oraz jednocześnie karę grzywny za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, jest obowiązany w szczególności respektować zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Regulacje tego rodzaju, jak zawarte w kwestionowanych przepisach ustawy o grach hazardowych i kodeksu karnego skarbowego, muszą zatem spełniać kumulatywnie następujące warunki: po pierwsze – służyć realizacji właściwych, konstytucyjnie legitymizowanych celów, po drugie – pozostawać w racjonalnym związku z tymi celami, po trzecie – być konieczne dla realizacji tych celów.

Cele, których urzeczywistnieniu ma służyć ustawa o grach hazardowych w ogólności, a w szczególności przewidziany w niej mechanizm administracyjnych kar pieniężnych oraz art. 107 k.k.s., mogą być rekonstruowane z uzasadnienia projektów ustaw lub/i przepisów wskazanych ustaw albo z treści odnośnych przepisów w rezultacie ich interpretacji.

Należy w związku z tym przypomnieć, że projektodawca ustawy o grach hazardowych za takie cele uznał: 1) wzmocnienie kontroli państwa nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych, 2) cele paternalistyczne polegające

na ochronie społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu, tj. ochronie dorosłych i „nastolatków przed uzależnieniem od hazardu i przed rosnącymi wydatkami społeczeństwa na gry hazardowe, a także ochrona przed ponoszeniem kosztów społecznych i ekonomicznych uzależnienia przez rodziny hazardzistów i ich pracodawców, ale także całego społeczeństwa”, 3) ochrona praworządności, w tym „walka z szarą strefą”, 4) zwiększanie „pewności podmiotów legalnie prowadzących działalność poprzez: a) wprowadzenie restrykcyjnych kar administracyjnych dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych urządzanych bez zezwolenia lub koncesji oraz dla ich uczestników, b) wprowadzenie obowiązku uzyskiwania koncesji na prowadzenie kasyna gry” (zob. uzasadnienie projektu ustawy; druk sejmowy nr 2481 VI kadencji). Z kolei art. 107 k.k.s. chroni przed narażeniem mienia Skarbu Państwa, mienia uczestników działalności hazardowej, naruszeniem porządku publicznego, zagrożeniem dla zdrowia i mienia osób, a także „przed działalnością zorganizowanych struktur przestępczych, tradycyjnie zainteresowanych lokowaniem mienia uzyskanego w drodze przestępczej w działalności hazardowej” (P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012). Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że rynek gier hazardowych nie może być postrzegany jako zwykły rynek gospodarczy, a działalność w tym zakresie jako zwykła działalność gospodarcza. Uczestnictwo w grach hazardowych, w tym w grze na automatach do gry, może mieć jako skutek zysk finansowy bez konieczności poniesienia proporcjonalnych kosztów. Po części dlatego rynek gier hazardowych nieuchronnie generuje ryzyka uzależnień, korupcji i przestępczości. Te uwarunkowania i skutki uboczne hazardu usprawiedliwiają szczególną uwagę, jaką władza publiczna poświęca rynkowi gier hazardowych. Podstawowym celem polityki w tym zakresie jest regulacja i kontrola hazardu, z położeniem szczególnego nacisku na zapobieganie uzależnieniom od hazardu, ochronie konsumentów i ich rodzin oraz zwalczaniu przestępczości, w tym zorganizowanej, i innego rodzaju nielegalnej działalności.

8.3. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy wskazane wyżej cele regulacji są celami właściwymi, konstytucyjnie legitymizowanymi. Cele ustawowe są konstytucyjnie legitymizowane, jeżeli są celami akceptowanymi przez konstytucyjny porządek prawny, *explicite* lub *implicite*.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powyższe cele są celami legitymizowanymi, ponieważ ochrona zdrowia i mienia osób oraz mienia Skarbu Państwa, zapobieganie i karanie przestępstw czy ochrona praworządności stanowią cele, wartości i zasady wyrażone wprost w przepisach Konstytucji, takie jak na przykład ochrona zdrowia publicznego lub wynikają *implicite* w zasady demokratycznego państwa prawnego czy zasady dobra wspólnego. Więcej, ustawodawca jest konstytucyjnie obowiązany do możliwie najpełniejszej realizacji tych celów, wartości i zasad w granicach wyznaczonych przez Konstytucję poprzez między innymi ustanowienie efektywnego mechanizmu reglamentacji i kontroli działalności hazardowej. Nie budzi też wątpliwości, że wskazane cele są celami zbieżnymi z systemem celów, wartości i zasad przyjętych w demokratycznym państwie prawnym. Co więcej, ustanowiony w art. 14 ustawy o grach hazardowych obowiązek urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry oraz umiarkowanie restrykcyjna polityka państwa w zakresie udzielania koncesji na prowadzenie kasyn gry (maksymalnie 52 kasyna na terytorium RP) służą realizacji tych konstytucyjnie legitymizowanych celów. Wskazane cele kwestionowanych przepisów były legitymizowane zarówno w okresie ich ustanawiania przez ustawodawcę, jak i w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

8.4. Następnie należy ocenić, czy kumulacja administracyjnej kary pieniężnej i kary grzywny za wykroczenie skarbowe pozostaje w racjonalnym związku z celami, które mają urzeczywistniać przepisy ustawy o grach hazardowych. W związku z tym należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (wyrok TK o sygn. K 23/99 i powołany tam wyrok TK o sygn. P 2/98). Nie ma zatem wątpliwości, że przewidziane w kwestionowanych przepisach sankcje prawne (administracyjne i karnoskarbowe) służą zapewnieniu przestrzegania obowiązku określonego w art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych i w tym sensie pozostają w racjonalnym związku z ochroną interesu publicznego, egzemplifikowanego przez ogólne i szczegółowe cele ustawy o grach hazardowych oraz art. 107 k.k.s.

8.5. Następnie należy rozważyć, czy wskazana kumulacja kar za ten sam czyn w odniesieniu do tej samej osoby jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, egzemplifikowanego przez konstytucyjnie legitymizowane cele ustawy o grach hazardowych. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że organizowanie i prowadzenie

gier hazardowych jest wysoce specyficznym rodzajem działalności, która po pierwsze – przynosi wysoki zysk dla osób, które ją organizują i prowadzą; po drugie – z uwagi na wykorzystywanie skłonności do hazardu, prowadzi niejednokrotnie do uzależnienia od hazardu, które zostało uznane za jednostkę chorobową; po trzecie – wiąże się przy tym z wysokim ryzykiem wystąpienia negatywnych zjawisk w postaci prania brudnych pieniędzy, penetracji ze strony zorganizowanych grup przestępczych, oszustw; po czwarte – prowadzenie nielegalne, sprzeczne z przepisami ustawy o grach hazardowych, działalności hazardowej powoduje znaczne zmniejszenie wpływów do budżetu państwa z tytułu nieuiszczonych podatków od hazardu. Wskazane cechy gier hazardowych uzasadniają obowiązek państwa reglamentowania i kontroli tej sfery działalności, a także określania i bezwzględnie stosowania sankcji za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych. Jak trafnie podkreśla Prokurator Generalny, dotyczy to zarówno stworzenia mechanizmów nadzoru państwa nad urządzaniem i prowadzeniem gier hazardowych (w tym także gier na automatach), jak i regulacji prawnych mających zapobiegać naruszeniom przepisów prawa w tym zakresie przez wprowadzenie rozwiązań przewidujących stanowczą i surową reakcję na takie naruszenia. Ochrona interesu publicznego wymaga zatem wprowadzenia do systemu prawnego skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących sankcji prawnych za naruszenie realizujących interes publiczny obowiązków prawnych, takich jak obowiązek urządzania gier na automatach wyłącznie w kasynach gry. Ustanowienie sankcji prawnych za naruszenie obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych jest w tym sensie konieczne, że nie ma alternatywnego środka prawnego innego niż odpowiedzialność prawna, który zapewniłby skuteczną realizację legitymizowanych konstytucyjnie celów ustawy. Realizacja wskazanych celów, a przez to ochrona interesu publicznego, wymaga bowiem nie tylko ustanowienia sankcji administracyjnych za naruszenie obowiązku wynikającego z ustawy o funkcji głównie prewencyjnej, takich jak administracyjna kara pieniężna, ale także – ze względu na wagę i znaczenie chronionych dóbr, wartości i zasad – sankcji karnych o funkcji głównie odwetowej, takich jak kara grzywny za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe. Więcej, wyeliminowanie możliwości pociągnięcia osoby urządzającej gry na automatach poza kasynem gry do odpowiedzialności administracyjnej, po uprzednim skazaniu za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry, osłabiałoby prewencyjną funkcję regulacji zawartej w art. 89 ustawy o grach hazardowych. A właśnie tej funkcji, w ustawowym mechanizmie regulacji i kontroli gier hazardowych, należy, zdaniem Trybunału, przypisać zasadnicze znaczenie.

Pozostaje do rozważenia, czy konieczne było w tym kontekście skumulowanie odpowiedzialności karnoskarbowej i odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie przewidzianego w art. 14 ustawy o grach hazardowych obowiązku urządzania gry na automatach wyłącznie w kasynach gry.

W związku z tym należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w tej kwestii głównie w sprawach karnoskarbowych. Z jednej strony uznawał, że kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe jest niezgodne z art. 2 Konstytucji ze względu na nadmierny fiskalizm i nieuwzględnienie interesu podatnika (zob. wyrok o sygn. K 17/97 do powołanego orzeczenia nawiązał Trybunał w wyroku o sygn. P 43/06, oceniając podobną regulację ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.). Z drugiej strony Trybunał nawiązując do wcześniejszego orzecznictwa uznał, że mechanizm prawny przewidujący odpowiedzialność karnoskarbową podatnika, któremu wymierzono uprzednio zryczałtowany podatek dochodowy, z zastosowaniem 75-procentowej stawki podatkowej, nie jest nieproporcjonalny i nadmiernie represyjny. Ponadto Trybunał stwierdził, że nie chodzi o przyjęcie tezy, „że kumulacja odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub przestępstwo skarbowe oraz odpowiedzialności administracyjnej (podatkowej) oznacza «podwójne karanie»”. W wyroku o sygn. Kp 4/09 Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że taki zarzut byłby możliwy tylko wówczas, gdyby karze administracyjnej przypisywać zawsze charakter penalny” (wyrok o sygn. P 90/08). W wyroku o sygn. SK 31/04, w którym w *prima facie* podobnym stanie prawnym przywołano tezę dotyczącą nadmiernego fiskalizmu, Trybunał nie dopatrył się tego rodzaju nieprawidłowości.

Niezależnie od różnej oceny zbiegu sankcji administracyjnych z sankcjami karnoskarbowymi Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że ustawodawca za naruszenie prawa nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyroki: sygn. SK 31/04, sygn. P 19/06, sygn. Kp 4/09, sygn. P 9/08 oraz postanowienie z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184).

8.6. Urządzanie gry na automatach poza kasynem gry podlega, zgodnie z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, karze pieniężnej w wysokości 12 000 zł od każdego automatu. Natomiast na podstawie art. 107 § 1 k.k.s., ten kto urządza lub prowadzi, wbrew przepisom ustawy, grę na automacie, odpowiada za przestępstwo skarbowe i podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie. Jedynie w wypadku mniejszej wagi sprawca może odpowiadać za wykroczenie i podlega karze grzywny (art. 107 § 4 k.k.s.).

Wysokość kary z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych uzasadniona jest celem ustawy. Należy tu przypomnieć, że art. 89 ustawy o grach hazardowych chroni przed urządzaniem gier hazardowych poza kasynem gry, w konsekwencji chroni również przed popełnieniem przestępstwa skarbowego, czyli narażeniem mienia Skarbu Państwa, mienia uczestników działalności hazardowej, naruszeniem porządku publicznego, zagrożeniem dla zdrowia i mienia osób, a także „przed działalnością zorganizowanych struktur przestępczych, tradycyjnie zainteresowanych lokowaniem mienia uzyskanego w drodze przestępczej w działalności hazardowej” (P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *op.cit.*). Z tych względów wysokość kary administracyjnej, aby ta mogła spełnić swoją rolę prewencyjną, nie może być zbyt niska. W wyroku z 26 marca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada proporcjonalności „nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa” (sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15), a w wyroku z 14 czerwca 2004 r., że „naruszenie prawa nie powinno przynosić sprawcy korzyści ekonomicznych (...) konieczne jest stworzenie takiej sytuacji, w której naruszenie prawa staje się dla sprawcy nieopłacalne. Wysokość opłaty, do wniesienia której przedsiębiorca jest zobowiązany w przypadku wprowadzenia do obrotu produktu bez wymaganej certyfikacji, powinna zapobiegać kalkulowaniu przez zobowiązanego ewentualnych korzyści płynących z naruszenia prawa” (sygn. SK 21/03). 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 przypadku odpowiedzialności karnej opartej na zasadzie winy sądy karne mają możliwość dostosowania kary do wszystkich okoliczności sprawy, natomiast w przypadku odpowiedzialności administracyjnej opartej na zasadzie obiektywizmu takiej możliwości nie ma. Niewłaściwe jest przeniesienie sankcji za naruszenie obowiązków administracyjnych określonych w ustawie do kodeksu karnego, kodeksu karnego skarbowego czy innych ustaw należących do prawa karnego *sensu stricto*, ponieważ nie każde naruszenie obowiązku ustawowego jednocześnie wyczerpuje znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Natomiast w takich właśnie przypadkach rośnie znaczenie funkcji prewencyjnej kary administracyjnej, ponieważ zapobiegając naruszaniu obowiązków ustawowych, w konsekwencji zapobiega czynom zagrożonym odpowiedzialnością karną. Zatem uzasadnionym jest pozostawienie odpowiedzialności administracyjnej opartej na zasadzie obiektywizmu i regulowanej odrębnym postępowaniem.

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.

Oceniając mechanizm karania za prowadzenie gry na automacie poza kasynem gry, na który składają się: kara pieniężna z art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych oraz kary przewidziane w art. 107 § 1 k.k.s. lub kara grzywny z art. 107 § 4 k.k.s., należy zwrócić uwagę, że urządzenie gry na automacie poza kasynem gry prowadzi do naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych i równocześnie naruszenie to skutkuje naruszeniem innych dóbr prawnie chronionych, stając się przestępstwem, czyli czynem wysoko kwalifikowanym. Sąd karny w indywidualnej sprawie może zmienić kwalifikację czynu na wykroczenie i zastosować jedynie karę grzywny. Niemniej jednak obniżenie w indywidualnej sprawie w oparciu o zasadę winy, kwalifikacji czynu zabronionego nie może powodować usunięcia z systemu prawa administracyjnej kary pieniężnej jako nieracjonalnej, ponieważ fakt naruszenia ustawy skutkujący czynem kwalifikowanym jako przestępstwo jest niezależny od stopnia zawinienia i pozostaje bez zmian. Natomiast usunięcie kary administracyjnej może doprowadzić do braku odpowiedniego czynnika zniechęcającego do naruszania prawa w tak istotnej społecznie sferze. Pozostawienie jedynie odpowiedzialności karnej może prowadzić do obchodzenia bezwzględного zakazu prowadzenia gier na automatach poza kasynem gry przez wprowadzanie pojedynczych automatów do znacznej ilości różnych punktów usługowych. I choć poszczególne przypadki naruszenia przepisów ustawy, w świetle przepisów karnych, z reguły będą stanowić nieznaczny szkodę dla państwa i społeczeństwa (skutkujące obniżeniem kwalifikacji czynu włącznie z możliwością zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, które nie podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Karnego), to suma takich przypadków może spowodować szeroki dostęp do automatów zamiast przewidzianej ustawą ścisłej reglamentacji.

W sprawie będącej podstawą przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu niniejszego pytania prawnego sąd karny, pomimo że czyn polegający na urządzaniu gry na automacie poza kasynem gry, czyli wbrew ustawie o grach hazardowych, kwalifikowany jest, zgodnie z art. 107 § 1 k.k.s., jako przestępstwo, biorąc pod uwagę okoliczności czynu, obniżył jego kwalifikację, uznając go za wykroczenie i zezwolił na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności jednocześnie wymierzając karę grzywny w wysokości 900 zł oraz przepadek mienia. Mając na uwadze, że w tym przypadku wyrok nie podlega, na podstawie art. 18 k.k.s., wpisowi do Krajowego Rejestru Karnego, należy stwierdzić, że kara przewidziana za urządzanie gry na automacie poza kasynem gry została znacząco obniżona.

Trybunał uznał, że możliwość obniżenia kwalifikacji czynu zabronionego, polegającego na prowadzeniu gry na automacie poza kasynem gry, umożliwia dostosowanie mechanizmu reakcji państwa za ten czyn stosownie do danej sytuacji tak, aby sankcje zastosowane wobec sprawcy nie były niewspółmiernie dolegliwe.

Biorąc powyższe pod uwagę, w kontekście faktu, jak ważną rolę dla społeczeństwa i państwa pełni reglamentacja działalności hazardowej, tym samym jak istotne jest przestrzeganie obowiązków wynikających z ustawy o grach hazardowych – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego określonej w art. 89 ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych karę pieniężną w zbiegu z karą grzywny przewidzianą w art. 107 § 4 k.k.s. nie można uznać za niewspółmiernie dolegliwą lub nieracjonalną, dlatego nie stanowi ona nadmiernej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: nowa ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny powinien był orzec, że art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 612; dalej: u.g.h.) w zakresie, w jakim zezwala na wymierzenie kary pieniężnej osobie, którą uprzednio skazano prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.), jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny prawidłowo ustalił, że do merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie kwalifikuje się co najwyżej jeden tylko problem, a mianowicie kwestia nieproporcjonalności (nadmierności) kumulacji sankcji administracyjnych i karnoskarbowych za nielegalne urządzanie gier na automatach.

Jednak – moim zdaniem – nawet w tym zakresie uzasadnienie pytania prawnego jest na granicy spełnienia wymagań dopuszczalności orzekania, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK; przepisy te znajdują zastosowanie do oceny przesłanek formalnych pytania prawnego na podstawie art. 134 pkt 3 nowej ustawy o TK, w której ich odpowiednikami są art. 104 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 63 ust. 2 pkt 3). Widziałbym więc także możliwość umorzenia postępowania w całości (zwłaszcza biorąc pod uwagę, że w Trybunale Konstytucyjnym są zarejestrowane inne pytania prawne dotyczące zbiegu sankcji administracyjnych i karnoskarbowych za nielegalne urządzanie gier na automatach – np. pytanie prawne Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku z 19 lipca 2013 r., sygn. P 45/13).

2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zbieg administracyjnej kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. oraz kary grzywny z art. 107 § 4 k.k.s. nie narusza zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie tego rozstrzygnięcia sprowadza się do tezy, że taka kumulacja sankcji jest konieczna dla realizacji legitymowanego konstytucyjnie celu i mieści się w zakresie swobody ustawodawcy w zakresie określania sankcji za naruszenie prawa, ponieważ:

- kara pieniężna i grzywna pełnią inne funkcje i są dla siebie niezbędnym uzupełnieniem;
- *ad casu* strażnikiem proporcjonalności jest sąd karny, który (w przeciwieństwie do organów administracyjnych wymierzających karę pieniężną) ma możliwość obniżenia kwalifikacji czynu zabronionego i miarkowania wysokości grzywny (por. szczegółowo cz. III, pkt 8 uzasadnienia wyroku).

Nie zgadzam się ani z taką konkluzją, ani z przytoczonymi na jej poparcie argumentami.

3. Uważam, że analizowany zbieg sankcji za urządzenie nielegalnych gier na automatach narusza zasadę proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Moim zdaniem, dla osiągnięcia celu ustawy hazardowej (prawidłowo zrekonstruowanego w uzasadnieniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny – por. cz. III, pkt 7.4 i 8.2) wystarczające byłoby stosowanie albo sankcji karnoskarbowych (które nie ograniczają się do grzywny, por. niżej), albo administracyjnych. Uważam, że zarówno ustawa o grach hazardowych, jak i kodeks karny skarbowy pozwalają na dostateczne ukaranie osób organizujących nielegalne gry hazardowe na automatach i zniechęcają do prowadzenia takiej działalności w przyszłości. Sankcje przewidziane w tych aktach – ujmowane osobno – we właściwy sposób wyważają konieczność zapewnienia skuteczności ustawy o grach hazardowych i współmierność kar za złamanie zawartych w tej ustawie zakazów. Ich stosowanie wobec tego samego sprawcy w dwóch odrębnych procedurach nie jest wobec tego konieczne. Obecne rozproszenie procedur realizacji odpowiedzialności za naruszenie przepisów o grach na automatach, przy braku jakichkolwiek przepisów kolizyjnych, nie zapewnia natomiast należytej proporcjonalności sumy kar, orzekanych w postępowaniu administracyjnym i karnoskarbowym.

Wybór właściwego mechanizmu odpowiedzialności za nielegalne urządzenie gier na automatach należy do ustawodawcy (por. zwłaszcza wyrok z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110, cytowany w cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku), który musi wyważyć ich wady i zalety. Osobiście opowiadałbym się za przyznaniem prymatu odpowiedzialności karnej, jako zapewniającej większe gwarancje proceduralne osobie oskarżonej i przewidującej szerszy wachlarz sankcji o określonej funkcji (a w szczególności – możliwość orzeczenia przepadku automatów do gry z ich zawartością oraz korzyści uzyskanych z przestępstwa – por. niżej). Doceniam jednak również walory odpowiedzialności administracyjnej (zwłaszcza szybkość reakcji państwa, istotną zważywszy na skalę problemu nielegalnego hazardu i jego wysoką szkodliwość społeczną), nie wykluczam więc także tego rozwiązania.

4. Moje zastrzeżenia budzi również zawarta w uzasadnieniu analizowanego wyroku argumentacja, która ma uzasadniać konstytucyjność aktualnego modelu odpowiedzialności za nielegalne urządzenie gier na automatach.

4.1. Po pierwsze, choć podzielam pogląd, że zazwyczaj represyjność (odwet) jest domeną przede wszystkim sankcji karnych (karnoskarbowych), natomiast sankcje administracyjne powinny pełnić przede wszystkim funkcje prewencyjne i restytucyjne (por. cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku), to jednak jest dla mnie jasne, że zasady te nie mają zastosowania do przepisów analizowanych w niniejszym postępowaniu (por. cz. III, pkt 8.6 uzasadnienia wyroku).

Uważam, że funkcje kary pieniężnej, wynikającej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h., nie mogą być ustalane w sposób abstrakcyjny. Z punktu widzenia sprawcy, każda sankcja finansowa (bez względu na to, czy ma cechy kary administracyjnej czy grzywny karnej) jest odczuwana przede wszystkim jako represja. Jej ewentualny prewencyjny charakter zależy zaś od oceny ryzyka i spodziewanych korzyści w razie wznowienia działalności hazardowej.

Moim zdaniem, charakter analizowanej kary pieniężnej należy oceniać z uwzględnieniem całokształtu możliwych reakcji państwa na urządzenie nielegalnych gier na automatach (tak zresztą deklaruje też Trybunał Konstytucyjny – por. cz. III, pkt 8.1 *in fine* uzasadnienia wyroku, nie stosując się jednak do tej zasady w praktyce). Należy więc wziąć pod uwagę, że w wypadku popełnienia wykroczenia skarbowego przewidzianego w art. 107 § 4 k.k.s., sąd:

- orzeka karę grzywny za wykroczenie skarbowe (tj. na zasadach wynikających z art. 48 § 1 k.k.s. – por. art. 107 § 4 k.k.s.), oraz
- może (fakultatywnie) orzec przepadek przedmiotu przestępstwa lub ściągnięcie jego równowartości pieniężnej (por. art. 49 § 2 i art. 32 k.k.s.).

Jeżeli zaś dany czyn nie jest przypadkiem mniejszej wagi i został zakwalifikowany jako przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 k.k.s., sąd orzeka:

- karę grzywny lub pozbawienia wolności do lat 3 lub obu łącznie (por. art. 107 § 1 k.k.s.),
- przepadek urządzenia do gry na automacie wraz ze znajdującymi się w nim środkami pieniężnymi (por. art. 30 § 5 k.k.s.),
- przepadek korzyści majątkowej, osiągniętej choćby pośrednio z popełnienia przestępstwa skarbowego (por. art. 33 § 1 k.k.s.) oraz
- może orzec (fakultatywnie) zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej (por. art. 34 § 2 k.k.s.).

Na tle tych rozwiązań przydatność administracyjnej kary pieniężnej, wynikającej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h., jako środka restytucyjnego i prewencyjnego wydaje się wątpliwa. Pozbawienie sprawcy korzyści z popełnionego czynu następuje raczej za pomocą środków karnych, tj. orzeczenia przepadku automatu do gry i korzyści majątkowej uzyskanej z popełnianego czynu (wynikających – w odniesieniu do przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s. – z art. 30 § 5 i art. 33 § 1 k.k.s., a w odniesieniu do wykroczenia z art. 107 § 4 k.k.s. – z art. 49 § 2 i art. 32 k.k.s.). Zapobieganie powrotowi do przestępstwa przez sprawcę jest zaś wystarczająco gwarantowane przez pozbawienie go własności automatów oraz dolegliwość pozostałych kar.

W ten sposób dominującą funkcją kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. staje się funkcja represyjna, która – teoretycznie – powinna mieć drugorzędne znaczenie. Widać to bardzo wyraźnie na tle stanu faktycznego, w związku z którym sformułowano pytanie prawne, dotyczące wykroczenia skarbowego, zagrożonego grzywną w wysokości do dwudziestokrotności minimalnego wynagrodzenia (por. art. 48 § 1 k.k.s.; w odniesieniu do przestępstw skarbowych wymiar kary reguluje art. 107 § 1 w związku z art. 23 § 3 k.k.s.). Przy założeniu, że art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. ma pełnić głównie rolę prewencyjną, a art. 107 § 4 k.k.s. – represyjną, należałoby uznać, że osoba zarządzająca nielegalne gry na automatach najpierw została ukarana grzywną w wysokości 900 zł tytułem odpłaty za naruszenie prawa karnoskarbowego, a następnie – administracyjną karą pieniężną w wysokości 12 000 zł, aby w ten sposób ją zdyscyplinować i zapobiec na przyszłość popełnieniu takiego samego przestępstwa (wykroczenia) skarbowego. Konkluzja taka byłaby sprzeczna ze zdrowym rozsądkiem i doświadczeniem życiowym ze względu na oczywiście wyższą subiektywną dolegliwość tej drugiej sankcji.

W rezultacie, założenie Trybunału Konstytucyjnego o konieczności utrzymania zbiegu administracyjnej kary pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. oraz grzywny z art. 107 § 4 k.k.s. ze względu na ich różne funkcje (por. cz. III, pkt 8.6 uzasadnienia wyroku) okazuje się błędne i nie uzasadnia konstytucyjności badanego rozwiązania.

4.2. Mój sprzeciw budzi też posługiwanie się przez Trybunał Konstytucyjny możliwością miarkowania wysokości grzywny przez sąd karny jako przesłanką proporcjonalności kumulacji sankcji za nielegalne urządzenie gier na automatach (por. cz. III, pkt 8.6 uzasadnienia wyroku).

Po pierwsze, zadaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest ocena, czy sama konstrukcja prawna zbiegu administracyjnej kary pieniężnej i grzywny wyklucza możliwość wymierzenia sankcji, które łącznie byłyby nadmiernie dolegliwe. Zadaniem sądów karnych jako organów stosujących prawo jest dostosowanie reakcji państwa do okoliczności podmiotowych i przedmiotowych danej sprawy, lecz w ustalonych prawnie ramach, które powinny spełniać określone standardy konstytucyjne. Nie można przenosić na sądy odpowiedzialności za naprawianie systemowych wad regulacji prawnych, zwłaszcza godzących w tak istotne zasady konstytucyjne, jak zasada proporcjonalności.

Po drugie, należy też zwrócić uwagę, że ewentualne ukaranie oskarżonego na drodze administracyjnej karą pieniężną z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. (czy to już dokonane, czy to potencjalnie prawdopodobne z uwagi na automatyzm postępowania administracyjnego i stosowaną w nim zasadę odpowiedzialności obiektywnej) nie stanowi *expressis verbis* okoliczności, które sąd powinien brać pod uwagę podczas określania wymiaru kary (por. dyrektywy wymienione w art. 12 i art. 13 k.k.s.). Trybunał Konstytucyjny nie przytoczył przykładów orzeczeń, potwierdzających, że istnieje taka praktyka, a zwłaszcza że ma ona charakter jednolity i utrwalony, a w rezultacie umożliwia prokonstytucyjną interpretację analizowanych przepisów.

Po trzecie, w sprawie zawisłej przed sądem pytającym teoretycznie otwarta jest tylko możliwość wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h., ponieważ postępowanie karnoskarbowe – w ramach którego możliwe jest miarkowanie grzywny z art. 107 § 1 k.k.s. – już się zakończyło, a wydany w nim wyrok jest prawomocny. Można wprawdzie domniemywać, że sądowi karnemu znane były regulacje dotyczące sankcji administracyjnych (*iura novit curia*), lecz nie ma w tym zakresie żadnego dowodu (nie sporządzono uzasadnienia wyroku). Równocześnie zaś kara pieniężna, przewidziana w art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h., ma charakter sztywny i nie podlega miarkowaniu (a jedynie multiplikacji w zależności

od liczby automatów). W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się wprawdzie pojedyncze orzeczenia, stwierdzające sprzeczność z prawem decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej w razie uprzedniego ukarania danej osoby na podstawie art. 107 k.k.s. (por. np. nieprawomocne wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Rzeszowie z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 204/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/09BB8A80CB> i Białymstoku, sygn. akt II SA/BK 871/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F50079C377>), lecz mają one charakter odosobniony.

W rezultacie, także teoretyczna możliwość miarkowania wysokości grzywny z art. 107 § 4 k.k.s. przez sąd karny (por. cz. III, pkt 8.6 uzasadnienia wyroku) nie przekonuje – moim zdaniem – do uznania konstytucyjności badanego rozwiązania.

5. Niezależnie od powyższego, mam także wątpliwości odnośnie do wywodów na temat zasady *ne bis in idem*, zawartych w cz. III, pkt 7 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, uważam, że analiza tego zagadnienia (zakończona stanowczą konkluzją, że analizowany zbieg odpowiedzialności nie narusza zasady *ne bis in idem*, pominiętą w sentencji wyroku – por. cz. III, pkt 7.5 uzasadnienia wyroku) wykracza poza dopuszczalny zakres orzekania w sprawie, wyznaczony przez zasadę skargowości (por. art. 50 nowej ustawy o TK). W uzasadnieniu pytania prawnego zasada ta nie została powołana ani omówiona (a tym bardziej sąd pytający nie wskazał argumentów lub dowodów, świadczących o jej naruszeniu – por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK oraz art. 63 ust. 2 pkt 3 nowej ustawy o TK). Choć Trybunał Konstytucyjny tę okoliczność dostrzegł (por. zwłaszcza cz. III, pkt 7 *ab initio* uzasadnienia wyroku), nie wpłynęło to na odpowiednie ograniczenie zakresu uzasadnienia wyroku.

Odmienne niż zdaje się to zakładać Trybunał Konstytucyjny, nie uważam przy tym, że zarzut nadmierności zbiegu sankcji przewidywanych przez różne przepisy za ten sam czyn aktualizuje się dopiero w razie ustalenia, że nie naruszają one zasady *ne bis in idem* (por. cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku). Moim zdaniem, nie występuje między tymi aspektami art. 2 Konstytucji związek w postaci pewnego rodzaju „prejudycjalności”, wyznaczającej obowiązkowe etapy kontroli konstytucyjnej na zasadzie *sine qua non*. Jest oczywiste, że podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn skutkuje najczęściej wymierzeniem sprawcy zbyt surowej kary (por. wyroki z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30; 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63 oraz 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21). Zasada adekwatności reakcji państwa na czyny zabronione, wynikająca z art. 2 Konstytucji, może być jednak naruszana także w innych sytuacjach (w tym przez sankcje „pojedyncze”, w odniesieniu do których zasada *ne bis in idem* nie ma zastosowanie). W niniejszej sprawie nie było więc przeszkód, aby rozpoznać ten zarzut samodzielnie, w ramach określonych przez sąd granic zaskarżenia.

Po drugie, nie zgadzam się też z dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny redukcjonistyczną wykładnią zasady *ne bis in idem*, zwłaszcza w kontekście gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji (por. zwłaszcza moje zdanie odrębne do wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105). Szersze omówienie tej kwestii – ze względów formalnych wskazanych wyżej – w niniejszym zdaniu odrębnym nie jest jednak dopuszczalne.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego było konieczne.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12

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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r. w sprawie o sygn. P 32/12, którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy – art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 612 i 1201; dalej: ustawa hazardowa) 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 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.), są zgodne z – wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Uważam przeciwnie, że zaskarżone przepisy ewidentnie naruszają art. 2 Konstytucji, przez dwukrotne ukaranie jednostki za ten sam czyn.

UZASADNIENIE

1. Nie ulega wątpliwości, że skarżąca, w sprawie zawisłej przed pytającym sądem, za ten sam czyn, polegający na urządzaniu gry na automacie poza kasynem, została najpierw ukarana grzywną w wysokości 900 zł przez sąd karny na mocy art. 107 § 4 k.k.s., a następnie obłożona karą pieniężną w wysokości 12 tys. zł przez naczelnika urzędu celnego na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy hazardowej. Pytający sąd, chociaż w *petitum* pytania nie zarzuca zaskarżonym regulacjom wprost naruszenia zasady *ne bis in idem*, wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji (zasady demokratycznego państwa prawnego), to w uzasadnieniu daje wyraz przekonaniu, że skarżąca została w istocie dwukrotnie ukarana za to samo naruszenie prawa. Z całą pewnością dwa razy ukarana za to samo zachowanie czuje się sama skarżąca, dla której nie ma znaczenia, że jedna sankcja pieniężna nazywa się grzywną i jest wymierzana przez sąd, drugą zaś – zwaną w ustawie karą pieniężną – nakłada naczelnik urzędu celnego. W obydwu przypadkach „karze” ją bowiem państwo – reprezentowane przez dwa różne swoje organy.

Trybunał Konstytucyjny twierdzi, że w rozpatrywanej sprawie nie może być mowy o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, ponieważ obowiązuje ona wyłącznie w obrębie prawa karnego i naruszenie jej ma miejsce tylko wtedy, gdy za ten sam czyn zostały nałożone na sprawcę dwie sankcje karne („kary kryminalne”). Tymczasem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tylko jedna z sankcji grożących za urządzanie gry na automacie poza kasynem – grzywna przewidziana w art. 107 k.k.s. – jest sankcją karną, natomiast druga – kara pieniężna przewidziana w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej – nie ma takiego charakteru, jest bowiem sankcją administracyjną (administracyjną karą pieniężną). Ustawodawca może więc, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kumulować te sankcje dla realizacji ważnego celu publicznego, bez obawy narażenia się na zarzut naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Obie te tezy Trybunału Konstytucyjnego są, według mnie, wątpliwe, a przy tym niebezpieczne dla jednostek. Nie jest również tak, żeby niniejszy wyrok był kontynuacją ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącej charakteru kar administracyjnych; jest raczej powrotem do wcześniejszego orzecznictwa, aprobującego czysto obiektywny charakter sankcji administracyjnych oraz ujmującego bardzo wąsko zasadę *ne bis in idem*.

2. Przechodząc do uzasadnienia mojego sprzeciwu wobec głównych tez Trybunału Konstytucyjnego, pragnę zwrócić uwagę na to, że nie jest dopuszczalne, aby ustawodawca, ustanawiając różnego rodzaju sankcje, w tym kary pieniężne, poza prawem karnym, miał pełną swobodę co do tego, jakie sankcje kwalifikować jako karne i być „automatycznie” zwolniony z obowiązku równoczesnego zapewnienia, chociażby na minimalnym poziomie, gwarancji ochrony praw osób, które zostają dotknięte tymi sankcjami. Zgodnie ze standardami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), niezakwalifikowanie danej sankcji w ustawodawstwie krajowym do przedmiotu prawa karnego nie oznacza, że nie może ona zostać uznana przez ETPC za sankcję karną. Gdyby bowiem było inaczej, to stosowanie gwarancji z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja), byłoby uzależnione od swobodnej decyzji państwa, które – klasyfikując określoną sankcję jako nie-karną, lecz np. administracyjną, mogłoby unikać obowiązków wynikających z konwencji, między innymi obowiązku powstrzymania się od podwójnego karania za ten sam czyn (zob. w szczególności wyrok w sprawie Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii z 28 czerwca 1984 r., skargi nr 7819/77 i 7878/77, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57456>).

Jeżeli regulacja prawna ustanawiająca określoną sankcję nie należy w danym państwie do prawa karnego, dla kwalifikacji tej sankcji przez ETPC jako karnej znaczenie ma jej rodzaj i wysokość (surowość) oraz cel, któremu ma służyć. Jeżeli celem sankcji jest represja bądź prewencja połączona z represją, to świadczy to o karnym charakterze sankcji (zob. np. wyroki ETPC w sprawach: Lutz przeciwko Niemcom z 25 sierpnia 1987 r., skarga nr 9912/82, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57531>, i Zolotukhin przeciwko Rosji z 10 lutego 2009 r., skarga nr 14939/03, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91222>). Nie jest łatwe rozróżnienie według tych kryteriów (wysokość sankcji i jej cel) zwłaszcza kar majątkowych (finansowych). Gdy chodzi o cel sankcji, to pozostajemy zwykle w sferze deklaracji – w uzasadnieniach projektów ustaw czytamy zwykle, że chodzi o skuteczne instrumenty nadzoru nad określonym rodzajem działalności (w rozpatrywanej sprawie – nad organizacją gier hazardowych) w interesie społecznym oraz o prewencję (odstraszanie od podobnych naruszeń porządku prawnego), a nie o represjonowanie, bo to ostatnie jest domeną przepisów prawa karnego (rozumianego łącznie z prawem wykroczeń). Trudno jednak racjonalnie wytłumaczyć karanej osobie, na którą – jak na skarżącą w postępowaniu przed pytającym sądem – zostały nałożone za ten sam czyn dwie kary pieniężne, że nie została zań ukarana podwójnie, gdyż tylko obowiązek zapłaty określonej kwoty orzeczonej jako grzywna ma na celu sprawienie jej dolegliwości (represjonowanie), a obowiązek zapłaty takiej samej (albo znacznie wyższej, jak w realiach konkretnej sprawy)

kwoty wynikający z decyzji urzędnika celnego nie ma takiego samego celu, lecz wychowanie jej i zapobieżenie podobnym zachowaniom jej i innych osób w przyszłości. Skąd inąd trzeba stwierdzić, że nie ma prewencji bez represji, gdyż to właśnie surowość sankcji ma odstraszać i zapobiegać przez to naruszaniu prawa.

Również surowość (wysokość) sankcji nie jest kryterium pozwalającym jednoznacznie odróżnić sankcję karną (grzywnę) od nie-karnej sankcji administracyjnej (kary pieniężnej). Z orzecznictwa ETPC wynika, że po pierwsze, ocenia on wysokość kary grożącej z mocy ustawy, a nie wysokość kary faktycznie wymierzonej w danej sprawie, a po drugie – że nie jest możliwe określenie *in abstracto* konkretnej wysokości kary pieniężnej, która przesądzałaby o jej kwalifikacji jako sankcji karnej, lecz konieczna jest ocena danej kary w kontekście całej dotyczącej jej regulacji prawnej oraz w odniesieniu do warunków życia i faktycznej dolegliwości spowodowanej karą (zob. np. wyroki ETPC w sprawach: Weber przeciwko Szwajcarii z 22 maja 1990 r., skarga nr 11034/84, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57629>) oraz Garyfallou AEBE przeciwko Grecji z 24 sierpnia 1997 r., skarga nr 93/1996/712/909, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58096> i Turczanik przeciwko Polsce z 5 lipca 2005 r., skarga nr 38064/97, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69629>). Odnosząc te kryteria do rozpatrywanej sprawy, uważam, że kara pieniężna w wysokości 12 tys. zł za ustawienie poza kasynem jednego automatu o niskich wygranych w polskich warunkach może być sankcją dolegliwą, pełniącą funkcję represyjną w niemniejszym stopniu niż grzywna nakładana za ten sam czyn na podstawie przepisów ustawy karnej.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego widoczna jest tendencja do rozszerzającego ujmowania zasady *ne bis in idem*. W wyroku z 12 kwietnia 2011 r. (sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Rozumienie pojęcia «odpowiedzialność karna» na poziomie konstytucyjnym jest niezależne od treści przypisywanych mu w ustawodawstwie zwykłym. Definiując to pojęcie na płaszczyźnie konstytucyjnej, nie można zatem odwoływać się wprost do elementów wyróżniających ten rodzaj odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Taki zabieg umożliwiłaby bowiem omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej poprzez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w innym wyroku, „zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych” (wyrok z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). W kolejnym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „stosowanie, wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej (...) i odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia skarbowe w postępowaniu karnym skarbowym, narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Kumulowanie bowiem odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnoskarbowej stanowi wyraz braku proporcjonalności i nadmiernego fiskalizmu” (wyrok z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95).

W niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny dokonał odwrotu od tej, słusznej moim zdaniem, tendencji, opowiadając się za wąskim rozumieniem zasady *ne bis in idem*, „jako instytucji przynależnej do «odpowiedzialności karnej» i «postępowania karnego» w rozumieniu konstytucyjnym, tj. w rozumieniu art. 42 Konstytucji”. Oznacza to, moim zdaniem, regres w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym ochrony obywatela przed represyjnością państwa.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym (pełnym) składzie przyznał jednak, że „nawet do rodzajów odpowiedzialności, do których nie stosuje się art. 42 Konstytucji, zastosowanie znajdują inne regulacje ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 2 Konstytucji. Niestosowanie zasad wymienionych w art. 42 Konstytucji do pewnego rodzaju sankcji nie oznacza więc konstytucyjnie nieograniczonej swobody ustawodawcy”.

4. Odrzucając możliwość zastosowania w rozpatrywanej sprawie zasady *ne bis in idem*, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy zaskarżone art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy hazardowej, rozpatrywane w związku z art. 107 § 4 k.k.s., są zgodne z wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa (zakazem nadmiernej ingerencji). Po przeprowadzeniu swoistego testu proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wynikająca z zaskarżonych przepisów ustawy hazardowej i wskazanych przepisów k.k.s. „kumulacja kar za ten sam czyn w odniesieniu do tej samej osoby jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, egzemplifikowanego przez konstytucyjnie legitymowane cele ustawy o grach hazardowych”.

W pełni akceptuję owe „konstytucyjnie legitymowane” cele ustawy hazardowej, którymi są w szczególności: ochrona społeczeństwa przed uzależnieniem od hazardu oraz rujnowaniem budżetów domowych wydatkami na hazard i wydatkami publicznymi związanymi z leczeniem uzależnień i likwidacją ich skutków, walka z szarą strefą i ochrona fiskalnego interesu państwa. Nie zgadzam się natomiast zasadniczo z tezą Trybunału Konstytucyjnego, jakoby kumulacja pieniężnej kary administracyjnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy hazardowej oraz kar określonych w art. 107 k.k.s. była konieczna dla likwidacji nielegalnego organizowania gier hazardowych

na automatach poza kasynem. Moim zdaniem, to rozwiązanie nie tylko nie jest konieczne, lecz jest wręcz nieskuteczne i nieracjonalne, a przy tym narusza standardy odpowiedzialności obywatela za naruszenie prawa przyjęte w cywilizowanych ustawodawstwach. Wystarczające możliwości karania i jednocześnie odstraszenia od organizowania hazardu poza kasynami stwarzają przepisy k.k.s., przewidujące karę pozbawienia wolności, karę grzywny do 720 stawek dziennych, czyli nawet do kilkuset tysięcy złotych, a także przepadek przedmiotu przestępstwa lub wykroczenia (automatu do gry) oraz korzyści pochodzących z przestępstwa (wykroczenia) skarbowego. Jednocześnie te przepisy, przewidujące bardzo wysokie maksymalne zagrożenie karą, pozwalają uwzględnić przy jej wymierzeniu w konkretnej sprawie wszelkie okoliczności popełnienia czynu zabronionego; dzięki temu można indywidualizować tę karę, zgodnie ze standardami odpowiedzialności karnej. Równoczesne podleganie tej samej osoby, która dopuściła się czynu stanowiącego przestępstwo (w przypadku mniejszej wagi – wykroczenie) skarbowe, automatycznie wymierzonej administracyjnej karze pieniężnej może spowodować, że sąd karny – mając tego świadomość – łagodzi karę za ten czyn, jak miało to prawdopodobnie miejsce w sprawie znajdującej się w tle pytania prawnego.

Przedstawiciel Rady Ministrów oświadczył, że w karze pieniężnej z art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy hazardowej zawarty jest element restytucji podatku nieuiszczonego przez organizatora nielegalnej gry na automacie. Jest to, moim zdaniem, rozwiązanie nieefektywne, a przy tym nacechowane hipokryzją. Nasze państwo przyjęło bowiem oficjalnie zasadę, że nie pobiera podatku od dochodów pochodzących z działalności przestępczej, a jednocześnie pokątnie taki podatek pobiera, gdyż jest tajemnicą poliszynela, iż tzw. podatek od nieujawnionych dochodów jest w istocie podatkiem od dochodów z działalności nielegalnej, w tym przestępczej. W ocenianej regulacji mamy do czynienia, zgodnie ze stanowiskiem oficjalnego przedstawiciela rządu (takie też stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 15 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 365/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E069DD65CF>), z podatkiem od dochodu z nielegalnych źródeł ukrytym w administracyjnej karze pieniężnej. Moim zdaniem, dużo lepszym pod każdym względem rozwiązaniem byłoby oficjalne opodatkowanie szacunkowo ustalanych dochodów z nielegalnej działalności hazardowej. Taki podatek w przypadku dochodów z nielegalnie organizowanych gier na automatach poza kasynem byłby zapewne w większości przypadków znacznie wyższy niż kara pieniężna w kwocie 12 tys. zł. Jednocześnie takiemu rozwiązaniu nie można byłoby zarzucić, że dubluje karę za ten sam czyn, bo podatek to niewątpliwie nie to samo, co kara pieniężna.

5. Muszę przyznać, że złożenie tego zdania odrębnego wiąże się u mnie z pewnym dyskomfortem moralnym. Obawiam się bowiem, że może być ono odebrane jako obrona branży hazardowej przed ograniczającymi ją działaniami państwa. Oświadczam więc, że organizowanie gier hazardowych, zarówno w kasynach, jak i poza nimi, i czerpanie zysków z tej działalności oceniam skrajnie negatywnie. Zdaję sobie sprawę z tego, że prowadzi ono do stanowiącego chorobę uzależnienia, nierzadko prowadzi do ruiny majątkowej, a nawet samobójstw wielu ludzi. Gdybym mogła o tym decydować, zakazałabym całkowicie wszelkiej działalności hazardowej i przewidziałabym drakońskie kary za złamanie tego zakazu. Wiem jednak, że jest to aktualnie w naszym państwie nierealne, między innymi ze względu na silne lobby na rzecz firm hazardowych, a także z uwagi na to, że podatek od dochodów z działalności hazardowej, podobnie jak akcyza od sprzedaży alkoholu i wyrobów tytoniowych, stanowi istotną pozycję po stronie dochodów budżetu państwa.

Negatywny stosunek do działalności hazardowej nie przesłania mi jednak problemu konstytucyjnego, który powstaje w związku z zaskarżoną regulacją dotyczącą ograniczenia tej działalności, gdyż nawet najbardziej szkodliwa – lecz, co do zasady, legalna – działalność powinna być ograniczana w sposób nienaruszający zasad konstytucyjnych.

Niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydany w pełnym składzie ma znaczenie nie tylko dla oceny regulacji dotyczącej sankcjonowania nielegalnej działalności hazardowej, lecz także dla pojmowania charakteru kar administracyjnych oraz zakazu wielokrotnego karania tej samej osoby za ten sam czyn. Problem kumulacji administracyjnych kar pieniężnych i sankcji karnych nie ogranicza się bowiem tylko do rozpatrywanej sprawy, lecz występuje w wielu innych regulacjach prawnych. W dziesiątkach ustaw z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego występują finansowe sankcje administracyjne, mające gwarantować przestrzeganie różnych obowiązków o charakterze publicznym. Sankcje te są wymierzone często za takie naruszenia porządku prawnego, które równocześnie w ustawach karnych są penalizowane jako przestępstwa lub wykroczenia. Nie neguję potrzeby ustanawiania takich sankcji, jednakże ich stosowanie za określone naruszenie prawa równocześnie z sankcjami karnymi zaprzecza idei kar administracyjnych. Ich sens polega bowiem na tym, aby z powodu stosunkowo drobnych ale częstych, a przez to dokuczliwych, naruszeń porządku prawnego nie uruchamiać skomplikowanego mechanizmu odpowiedzialności karnej, lecz nakładać kary pieniężne w trybie pozasądowym – lecz pod sądową kontrolą legalności – tanio i szybko. Bez wszystkich gwarancji dla naruszającego

prawo, stosowanych przy odpowiedzialności karnej, w szczególności bez domniemania niewinności, ale i bez stygmatyzowania sprawcy naruszenia prawa wpisem do rejestru karnego, jako przestępca (zob. wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Drugim powodem wprowadzenia tego rodzaju sankcji była możliwość ich nakładania na podmioty zbiorowe, którym nie można przypisać winy, i które z tego powodu, co do zasady, nie podlegają odpowiedzialności karnej. W każdej z tych sytuacji sens kary administracyjnej był taki, że powinna ona być stosowana zamiast, a nie obok kary „kryminalnej”, jak ma to miejsce na gruncie zaskarżonej regulacji prawnej.

Pragnę zwrócić uwagę na to, że wskutek mnożonych wciąż kar administracyjnych, obok oficjalnego pociągania do odpowiedzialności za zawinione przez sprawcę bezprawne czyny, wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia opartego na ustawach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często dolegliwszych od grzywien przewidzianych przez prawo karne, stosowanych bez zachowania standardów ochrony obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny powinien, moim zdaniem, skrupulatnie oceniać te *sui generis* karne mechanizmy prawne ze względu na wzorce konstytucyjne dotyczące szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym w celu ograniczenia ich stosowania – zwłaszcza obok typowej odpowiedzialności karnej (zob. powołany wyrok o sygn. P 29/09).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku poszedł w odwrotnym kierunku – aprobaty niemal całkowitej swobody ustawodawcy w ustanawianiu sankcji administracyjnych i ich kumulacji z sankcjami karnymi *sensu stricto*, z uwagi na ważne cele publiczne. Nie utożsamiam się z tym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego i dlatego złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

149

WYROK

z dnia 22 października 2015 r.
Sygn. akt SK 28/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 października 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych Adama Henclewskiego i Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni o zbadanie zgodności:

art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1785.

o r z e k a:

Art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 oraz z 2009 r. Nr 61, poz. 498) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący Adam Henclowski skargą konstytucyjną z 11 czerwca 2013 r. wniósł o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania lub u.s.p.p.) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarżący przedstawił stan faktyczny sprawy, która jest podstawą skargi konstytucyjnej.

4 stycznia 2013 r. skarżący złożył skargę w trybie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, domagając się stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego w sprawie z powództwa M.M. przeciwko skarżącemu i L.H., toczącego się przed Sądem Okręgowym w Poznaniu, oraz zasądzenia od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Poznaniu kwoty 5000 zł z tytułu przewlekłości postępowania. Postanowieniem z 13 lutego 2013 r., sygn. akt IAS 6/13, Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił skargę, uznając, że w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania.

27 lutego 2013 r. skarżący wniósł zażalenie na powyższe postanowienie, domagając się jego zmiany i uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania. Postanowieniem z 7 marca 2013 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu odrzucił zażalenie, przyjmując, że na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje.

1.2. W ocenie skarżącego bardzo ogólne i ramowe uregulowanie przez ustawodawcę procedury przed sądem, zainicjowanej skargą na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, uzasadnia wnioski, że dopuszczalność złożenia środka odwoławczego należy wywieść wprost z Konstytucji. Uprawnienie do złożenia środka zaskarżenia w niniejszej sprawie wynika z art. 78 Konstytucji, który jest dopełnieniem ogólnego prawa jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podkreślenia wymaga również wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Zdaniem skarżącego, brak unormowania w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania kwestii zaskarżalności orzeczeń w przedmiocie przewlekłości postępowania nie oznacza, że możliwość ta została wyłączona, ponieważ milczenie ustawodawcy nie powinno być uznawane za przesądzające o zamknięciu drogi sądowej. Dopuszczalność zażalenia na postanowienie w kwestii przewlekłości postępowania należy wywieść z art. 394 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.

1.3. Skarżący zajął stanowisko, że sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania działa jako sąd pierwszej instancji, a zatem wydawane przez ten sąd orzeczenia podlegają kontroli instancyjnej. Jednocześnie nie jest to postępowanie drugoinstancyjne ani *sui generis* o charakterze nadzorczym. Istotną rolę odgrywa w tym wypadku przedmiot postępowania oraz autonomiczny i samodzielny charakter orzeczeń. Nie ma znaczenia dla oceny charakteru postępowania okoliczność, że stosuje się w nim odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym, ponieważ o charakterze orzeczenia decyduje jego przedmiot, a nie procedura, na podstawie której ono zapada.

W ocenie skarżącego z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika, że Konstytucja nie przewiduje żadnych odstępstw od zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Jednocześnie postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest postępowaniem sądowym w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący kwestionuje twierdzenie, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie ma zastosowania do postępowań wпадkowych. Odwołując się do wyroku Trybunału z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36), zwrócił uwagę, że orzeczenie to dotyczyło możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu o wstępny m ustaleniu wynagrodzenia syndyka. Trybunał zwrócił uwagę, że wпадkowe rozstrzygnięcie o wstępny m określeniu wynagrodzenia syndyka, mimo że samo w sobie nie jest zaskarżalne, będzie podlegać kontroli sądowej w ramach ostatecznego określenia wynagrodzenia syndyka. Tymczasem postanowienie wydane w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie podlega zaskarżeniu i nie istnieje jakikolwiek inny mechanizm, który chroniłby stronę przed dowolnością czy arbitralnością sądów.

Jednocześnie skarżący uznaje za dyskusyjne zakwalifikowanie orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania jako rozstrzygnięcia w kwestiach wпадkowych, ze względu na odrębny przedmiot i cel postępowania, inne strony postępowania i preiudycjalny charakter orzeczenia. Jest to postępowanie wпадkowe jedynie w tym sensie, że jest ono prowadzone w toku postępowania co do istoty sprawy. W ramach tego postępowania rozstrzyga się jednak o kwestiach merytorycznych, dotyczących praw i obowiązków stron „stosunku sądowego”, powstałego między stroną postępowania a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez właściwy sąd. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania ma charakter deliktowy, orzeczenie zapadłe w sprawie ma charakter rozstrzygnięcia co do istoty sprawy i wiąże sąd w odrębnym postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za przewlekłość postępowania.

Z uwagi na to, że postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania jest niezaskarżalne i zamyka możliwość dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym, sytuacja taka stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Zdaniem skarżącego postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania należy uznać za sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – w tym zakresie skarżący odwołał się do stanowiska zajętego przez Trybunał w wyrokach z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109) i 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102). Jednocześnie uznał, że nie ma żadnych przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie prawa strony do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania, a ograniczenie takie stanowiłoby rażące naruszenie art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W szczególności uzasadnienia ograniczenia prawa do złożenia zażalenia nie można wywodzić z postulatu szybkości tego postępowania.

2. Skarżąca Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni skargą konstytucyjną z 4 kwietnia 2013 r. wniosła o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Skarżąca przedstawiła stan faktyczny sprawy, która jest podstawą skargi konstytucyjnej.

8 października 2012 r. skarżąca złożyła skargę w trybie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, domagając się stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego w sprawie z powództwa skarżącego przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej z siedzibą w Sopocie, toczącego się przed Sądem Okręgowym w Gdańsku, oraz zasądzenia od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Gdańsku kwoty 5000 zł z tytułu przewlekłości postępowania. Postanowieniem z 20 listopada 2012 r., sygn. akt I S 149/12, Sąd Apelacyjny w Gdańsku oddalił skargę, uznając, że w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania, aczkolwiek stwierdzając w uzasadnieniu, że skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

14 grudnia 2012 r. skarżąca wniosła zażalenie na powyższe postanowienie, domagając się jego zmiany i uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania. Postanowieniem z 9 stycznia 2013 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku odrzucił zażalenie.

2.2. Skarżąca przytoczyła identyczną argumentację za niezgodnością zaskarżonych przepisów z przywołanymi wzorcami kontroli, jaka została zawarta w skardze konstytucyjnej Adama Hencłowskiego.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2015 r. skargi konstytucyjne Adama Hencłowskiego (sygn. SK 28/14) i Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni (sygn. SK 43/14) zostały połączone, ze względu na tożsamość przedmiotową, do wspólnego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt SK 28/14.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 kwietnia 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w zakresie, w jakim wyłącza w postępowaniu cywilnym możliwość złożenia zażalenia na oddalenie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Marszałek Sejmu wyraził wątpliwość, czy wydanie przez Trybunał orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżących. Przypominając cele skargi na przewlekłość postępowania zwrócił uwagę, że nawet strona, której skarga została oddalona lub odrzucona, nie ma zamkniętej drogi do dochodzenia roszczeń na drodze postępowania cywilnego.

4.2. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na wyrok Trybunału z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75), w którym Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 4 u.s.p.p. jest zgodny z art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Chociaż przedmiotem kontroli w tej sprawie był art. 12 ust. 4 u.s.p.p., to istota zarzutu sprowadzała się do badania zgodności z Konstytucją rozwiązania pozbawiającego komornika prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji, a zatem tej samej normy, która jest kwestionowana w niniejszym postępowaniu.

W opinii Marszałka Sejmu skarżący, konstruując zarzuty dotyczące kwestionowanej regulacji, nie wskazali żadnych nowych elementów, które nie byłyby przedmiotem badania przez Trybunał w sprawie o sygn. K 17/07. Rodzi to wątpliwości, czy nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci zasady *ne bis in idem*.

4.3. Zaskarżony art. 8 ust. 2 u.s.p.p. jest przepisem odsyłającym, który w kwestiach nieuregulowanych przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu zażaleniowym, w tym art. 394-398 k.p.c. Z kolei skarżący kwestionują brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie rozstrzygające o skardze na przewlekłość postępowania. Zdaniem Marszałka Sejmu konsekwencją uwzględnienia zarzutów zawartych w skargach „musiałoby być objęcie hipotezą wskazanego przez skarżących w charakterze związkowego wzorca kontroli art. 394¹ § 2 k.p.c., także postanowień wydanych w trybie przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania”, co budzi poważne wątpliwości.

Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że skoro ustawa o skardze na przewlekłość postępowania reguluje instytucję odnoszącą się do wszystkich postępowań sądowych i egzekucyjnych, a wolą ustawodawcy miałyby być dopuszczenie zaskarżania postanowień zapadłych w przedmiocie skargi, to powinien on przewidzieć stosowne środki proceduralne we wszystkich rodzajach postępowań, a regulacja ta winna się znaleźć w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania. Pominięcie tych unormowań prowadzi do wniosku, że zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. nie ma podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o zażaleniu, ponieważ kwestia ta została uregulowana w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania, aczkolwiek w sposób negatywny.

W konsekwencji Marszałek Sejmu proponuje inny sposób ujęcia sentencji wyroku w postaci posłużenia się typową formułą zakresową odniesioną do art. 8 ust. 2 u.s.p.p. i rezygnacji z przywołanego związkowo art. 394¹ § 2 k.p.c.

4.4. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wedle dominującego w doktrynie i orzecznictwie poglądu, postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest postępowaniem samodzielnym, lecz incydentalnym, o charakterze *quasi*-kontrolnym w stosunku do postępowania głównego. Nie jest również dopuszczalne wydanie przez sąd orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania po zakończeniu postępowania głównego, ponieważ kwestia zlikwidowania opieszałości sądu oraz nadania sprawie właściwego biegu staje się bezprzedmiotowa. W związku z tym postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma niesamoistny charakter, a jego podstawowym celem jest wymuszenie sprawnego rozpoznania sprawy.

Mając na uwadze charakter, specyfikę i cel postępowania w sprawie skargi na przewlekłość postępowania, nie sposób podzielić zarzutów skarżących. Nawet przyjęcie, że jest to sprawa w rozumieniu konstytucyjnym, nie pociąga za sobą konieczności kontroli instancyjnej orzeczenia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. Gwarancja rozpoznania analizowanej skargi w dwóch instancjach sądowych koliduje bowiem z prawem jednostki do zakończenia bez zwłoki sprawy głównej. Możliwość przedłużenia postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania o kolejną instancję pozostaje w sprzeczności z istotą tego środka, który służy poprawie efektywności toczącego się postępowania. Ustawa zaś nie może kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność. Tym samym charakter postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przemawia za jego jednoinstancyjnością. Sąd przełożony działa w tym wypadku jako sąd drugiej instancji,

do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu, dlatego sąd stosuje przepisy o postępowaniu zażaleniowym, sama zaś skarga może być uznana za *quasi-zażalenie*. Sąd orzekający w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest więc sądem drugiej instancji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, jednoinstancyjny model postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie godzi w słuszny interes jednostki, a wręcz przeciwnie – jest z nim zgodny, ponieważ funkcją analizowanej skargi jest usprawnienie przewlekłego postępowania w sprawie głównej.

4.5. Według Marszałka Sejmu ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów została dokonana przez Trybunał w wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, w którym Trybunał wskazał argumenty za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość postępowania, które zachowują aktualność w niniejszej sprawie.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2015 r. zajął stanowisko, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Prokurator Generalny stwierdził, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. jest przepisem odsyłającym i sam nie przyznaje ani nie odbiera żadnych praw, a zatem nie może podlegać ocenie konstytucyjnej w oderwaniu od innych przepisów o charakterze merytorycznym. W niniejszej sprawie takim przepisem, który wprost wyłącza zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, jest art. 394¹ § 2 k.p.c.

5.2. Prokurator Generalny, analizując orzecznictwo przede wszystkim Sądu Najwyższego, wskazał na utrwaloną linię orzeczniczą, wedle której postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny, jest prowadzone w ramach postępowania co do istoty sprawy, rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego, natomiast wydane orzeczenie nie jest postanowieniem kończącym postępowanie, co powoduje, że nie podlega ono zaskarżeniu.

Prokurator Generalny przypomniał również poglądy na temat charakteru prawnego postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość wyrażone w orzecznictwie Trybunału. Podkreślił, że postanowienie Trybunału z 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 556), w którym został zawarty pogląd, że postępowanie wywołane skargą na przewlekłość nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, lecz nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, stanowi niewątpliwie pewne odstępstwo od dotychczasowej, jednolitej linii orzeczniczej Trybunału w tej kwestii.

5.3. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że postępowanie zainicjowane skargą na przewlekłość postępowania niewątpliwie ma charakter incydentalny (wpadkowy), ponieważ jest prowadzone w toku postępowania w określonej sprawie, oraz ma charakter postępowania nadzorczego. Uznał również, że postępowanie to nosi także cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, a więc ma za przedmiot odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

O odrębności analizowanego postępowania świadczy uregulowanie go w drodze osobnej ustawy, jego przedmiot i cel oraz prejudycjalny charakter. Rozstrzyga ono co do istoty o prawie skarżącego do żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania i zasądzenia kwoty pieniężnej, sąd zaś ocenia, czy w postępowaniu głównym sąd prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Postępowanie to toczy się pomiędzy innymi stronami niż postępowanie główne oraz inny jest sąd właściwy do rozpoznania skargi. Orzeczenie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter merytoryczny i rozstrzyga sprawę co do istoty, a nadto ma charakter prejudycjalny, bowiem postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Prejudycjalny charakter ma również postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania, ponieważ przesądza ono o braku zdarzenia w postaci przewlekłości postępowania, będącego przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej.

W konsekwencji postanowienia wydane w sprawach skarżących o oddaleniu skarg na przewlekłość postępowania są postanowieniami o charakterze merytorycznym, dotyczącymi istoty sprawy, które były pierwszymi orzeczeniami „w sprawie” wydanymi przez sądy pierwszej instancji. Mając na uwadze, że rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, to korzysta ona z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym.

II

Na rozprawie 22 października 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i udzielili Trybunałowi dalszych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność skarg konstytucyjnych i przedmiot kontroli.

1.1. 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: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 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 (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.). 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 i 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98 oraz powołane tam orzecznictwo).

W związku z powyższym również na obecnym etapie rozpoznania sprawy Trybunał jest uprawniony do zbadania, czy skargi konstytucyjne Adama Henclewskiego i Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni spełniają wszystkie wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz – ze względu na treść art. 134 pkt 1 i 3 ustawy o TK – we właściwych przepisach ustawy o TK z 1997 r.

1.2. Skarżący wnieśli o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania lub u.s.p.p.) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 8 ust. 2 u.s.p.p., „[w] sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy”. Z uwagi na to, że obie skargi były wniesione w toku postępowania cywilnego, odpowiednie zastosowanie w sprawach skarżących znalazły przepisy o postępowaniu zażaleniowym z kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności art. 394-398 k.p.c. Odpowiednie stosowanie powyższych przepisów oznacza m.in. to, że sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania winien być traktowany jako sąd drugiej instancji w rozumieniu przepisów o postępowaniu zażaleniowym z kodeksu postępowania cywilnego.

Przepisy kodeksu postępowania cywilnego określają również, w jakich wypadkach od orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie przysługuje środek zaskarżenia. Stosownie do art. 394¹ § 2 k.p.c., „[w] sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie przysługuje także na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398¹, a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji”. Z uwagi na to, że w sprawie dotyczącej skargi na przewlekłość postępowania nie przysługuje skarga kasacyjna (por. art. 398¹ k.p.c.), a postanowienie sądu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest postanowieniem wydanym w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji, od postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie przysługuje środek odwoławczy, w szczególności zażalenie.

Skarżący przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynili normę prawną wyprowadzoną z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c., z której wynika, że od postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, w tym postanowienia oddalającego tę skargę, zażalenie nie przysługuje. Zaskarżone przepisy, przywołane przez sądy w sprawach skarżących w uzasadnieniu orzeczeń, były tym samym podstawą wydania przez sądy postanowienia o odrzuceniu zażalenia na postanowienie o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania. Trybunał w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony przez Trybunał w postanowieniach z: 9 lipca 2014 r., sygn. Ts 177/13 (niepubl.), oraz 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 556), wedle którego „art. 394¹ § 2 *a contrario* k.p.c. wprost wyłącza zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, oraz na postanowienie wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Przepis ten stanowi zatem regulację, do której odsyła art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. Z kolei art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. był podstawą rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim umożliwił zastosowanie sądowi apelacyjnemu art. 394¹ § 2 k.p.c. przy wydaniu postanowienia o odrzuceniu zażalenia”.

1.3. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być wyłącznie art. 8 ust. 2 u.s.p.p. Argumentował to twierdzeniem, że skoro ustawa o skardze na przewlekłość postępowania reguluje instytucję odnoszącą się do wszystkich postępowań sądowych i egzekucyjnych, a wolą ustawodawcy miałyby być dopuszczenie zaskarżania postanowień zapadłych w przedmiocie skargi, to powinien on przewidzieć stosowne środki proceduralne we wszystkich rodzajach postępowań, a regulacja ta winna się znaleźć właśnie w tej ustawie. Pominięcie tych unormowań prowadzi do wniosku, że zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. nie ma podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o zażaleniu, ponieważ kwestia ta została uregulowana w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania, aczkolwiek w sposób negatywny.

Trybunał nie podziela stanowiska Marszałka Sejmu. Należy zwrócić uwagę, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. jest przepisem w pełni odsyłającym, który – w sprawach nieuregulowanych w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania – odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym obowiązujących w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Twierdzenie, że problematyka środka odwoławczego od rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania została przez milczenie ustawodawcy w sposób negatywny uregulowana w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania byłaby do obrony jedynie wówczas, gdyby ustawodawca nie odesłał do odpowiedniego stosowania innych przepisów w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie. Z treści art. 8 ust. 2 u.s.p.p. wynika tym samym, że brak uregulowania *expressis verbis* określonej kwestii dotyczącej procedowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w analizowanej ustawie nie oznacza uregulowania jej w sposób negatywny, ale konieczność odpowiedniego zastosowania przepisów innych ustaw.

Na marginesie Trybunał pragnie zauważyć, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p., jako przepis odsyłający, samodzielnie nie kreuje ani nie ogranicza żadnych praw i obowiązków skarżących w postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, a tym samym nie reguluje żadnych konstytucyjnych praw podmiotowych. Z tego względu samodzielnie nie mógłby stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu przed Trybunałem w trybie skargi konstytucyjnej.

1.4. Prokurator Generalny również zajął stanowisko, że odmiennie powinien kształtować się przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, wskazując, że winien to być art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny.

Trybunał nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego. Art. 394¹ § 2 k.p.c., wskazany jako związkowy przedmiot kontroli, określa bowiem sytuacje, w których przysługuje zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji, bez względu jednak na to, czy sądem tym był sąd apelacyjny, czy też na przykład sąd okręgowy. Okoliczność, że w sprawach skarżących skargi na przewlekłość postępowania zostały oddalone postanowieniami wydanymi przez sądy apelacyjne, nie stanowi podstawy do ograniczenia rozpoznania skarg konstytucyjnych wyłącznie do sytuacji, w których sądem rozpatrującym skargę na przewlekłość postępowania, a zatem sądem drugiej instancji w rozumieniu art. 394¹ § 2 k.p.c., jest sąd apelacyjny.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że skarżący prawidłowo określili przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, wskazując na art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c.

1.5. Marszałek Sejmu wyraził również wątpliwość, czy wydanie przez Trybunał orzeczenia w niniejszej sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżących, ponieważ strona, której skarga

na przewlekłość postępowania została oddalona lub odrzucona, nie ma zamkniętej drogi do dochodzenia roszczeń związanych z przewlekłością postępowania na drodze postępowania cywilnego.

Trybunał odczytuje powyższą wątpliwość Marszałka Sejmu w kontekście przesłanki skargi konstytucyjnej, jaką jest aktualność naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej. 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. Dopiero owo konkretne naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych uzasadnia 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). Konkretno naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, uzasadniające interes prawny po stronie skarżącego, występuje zaś wówczas, gdy skarżący nie ma możliwości realizacji określonych praw lub wolności, przy czym brak ten nie wynika z zaniechań samego skarżącego (por. postanowienie TK z 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127).

Trybunał zwraca uwagę, że argumenty Marszałka Sejmu – otwarta droga dochodzenia roszczeń związanych z przewlekłością postępowania na drodze postępowania cywilnego – wiążą się z możliwością realizacji przez skarżących prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji do wynagrodzenia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Tymczasem skarżący wskazują, że zaskarżone przepisy naruszyły zupełnie inne prawa podmiotowe – prawo do sądu, prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji i prawo do dwuinstancyjnego postępowania, uregulowane w art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie kwestionują, że zaskarżone przepisy uniemożliwiają im dochodzenie roszczeń cywilnych związanych z przewlekłością postępowania, ale to, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. uniemożliwiają wniesienie środka zaskarżenia od postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania. Przesłankę aktualności naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej należy łączyć w analizowanej sprawie z prawem do sądu, prawem do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji i prawem do dwuinstancyjnego postępowania, a nie z prawem do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Z uwagi na to, że skarżący rzeczywiście byli pozbawieni możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania, a w treści skarg konstytucyjnych wskazali, że ich zdaniem doszło w tym wypadku do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał, że spełniona jest przesłanka aktualności naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej.

1.6. Marszałek Sejmu wskazał także na możliwość ziszczenia się negatywnej przesłanki procesowej w postaci zasady *ne bis in idem*. Zwrócił uwagę, że w wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75), Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 4 u.s.p.p. jest zgodny z art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Chociaż przedmiotem kontroli w tej sprawie był art. 12 ust. 4 u.s.p.p., to istota zarzutu sprowadzała się do badania zgodności z Konstytucją rozwiązania pozbawiającego komornika prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji w sprawie przyznania od niego „odszkodowania” w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika. Oznacza to, że przedmiotem rozpoznania była wywiedziona z art. 12 ust. 4 u.s.p.p. norma prawna, która nie przewiduje możliwości złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia sądu uwzględniającego skargę na przewlekłość postępowania i przynajmniej skarżącemu odpowiednią sumę pieniężną.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. (obecnie art. 104 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK) 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 jej 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 orzekł (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).

Trybunał uznał, że o ile w sprawie o sygn. K 17/07 i w niniejszej sprawie zachodzi częściowo tożsamość postawionych zarzutów i wzorca konstytucyjnego, o tyle nie występuje identyczność zaskarżonych przepisów (norm), która uzasadniałaby umorzenie postępowania.

W obydwu sprawach podstawowy zarzut dotyczy braku możliwości zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, a jako wzorce kontroli zostały wskazane art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, w niniejszej sprawie, skarżący przywołali również jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji. Niemniej w sprawie o sygn. K 17/07 przedmiotem kontroli był art. 12 ust. 4 u.s.p.p., w niniejszej zaś sprawie – art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. Dodatkowo analiza uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 17/07 oraz treści skarg konstytucyjnych w niniejszej sprawie wskazuje, że przedmiotem kontroli są różne normy prawne wywodzone z zaskarżonych przepisów. W sprawie o sygn. K 17/07, zainicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej, Trybunał kontrolował brak możliwości zaskarżenia przez komornika orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji w sprawie przyznania od niego „odszkodowania” w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika. Badaniu pod kątem zgodności z Konstytucją była zatem poddana regulacja prawna, która wyłączała możliwość zaskarżenia przez organ władzy publicznej, którego postępowanie oceniane było przez pryzmat kryteriów przewlekłości postępowania, orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania i przyznającego skarżącemu stosowną sumę pieniężną. Tymczasem w niniejszej sprawie, zainicjowanej skargami konstytucyjnymi, Trybunał kontroluje brak możliwości zaskarżenia przez stronę postępowania głównego orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji oddalającego skargę na przewlekłość postępowania głównego. Badaniu pod kątem zgodności z Konstytucją podlega zatem regulacja prawna, która wyłącza możliwość zaskarżenia przez stronę postępowania głównego, a nie organ prowadzący owo postępowanie, orzeczenia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania, a nie orzeczenia stwierdzającego ową przewlekłość i przyznającego skarżącemu stosowną sumę pieniężną.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie, w kontekście wyroku Trybunału z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem*.

1.7. Wobec powyższego Trybunał uznał, że skargi konstytucyjne skarżących spełniają wymagania stawiane przez Konstytucję oraz ustawę o TK z 1997 r.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Skarżący jako wzorce kontroli wskazali art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo do sądu. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo to obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie,
- 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29 i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Prawo do sądu jest rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje m.in. takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (por. wyroki TK z: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8 i 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78).

Sama Konstytucja formułuje pewne wymagania dotyczące właściwego ukształtowania prawa do sądu, w szczególności w art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 Konstytucji. Jednym z elementów prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy jest tym samym prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji oraz rozpoznanie sprawy w postępowaniu dwuinstancyjnym. Dwuinstancyjność postępowania ma na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (por. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 i 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

Decydujące znaczenie dla realizacji prawa do sądu ma ustalenie zakresu pojęcia „sprawy”, której rozpatrywanie ma następować zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie przypominał, że termin „sprawa” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej) – a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyroki TK z: 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114; 5 lipca

2005 r., sygn. SK 26/04 i 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06). Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest tym samym prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki (por. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim wypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (por. wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12).

2.2. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, „[k]ażda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Przepis ten odnosi się zarówno do postępowania sądowego, jak i administracyjnego. Można z niego wywieść skierowany do prawodawcy postulat takiego ukształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia, czyli środka prawnego, którego cechą jest umożliwienie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia lub decyzji (por. wyroki TK z: 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49; 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 i 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06).

Konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej, która to zasada wynika nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji, i jest „wartością samą w sobie” (por. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118 i 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05).

Niemniej zasada zaskarżalności orzeczeń lub decyzji pierwszoinstancyjnych nie ma charakteru absolutnego – możliwość wprowadzenia wyjątków od tej zasady została przewidziana wprost w art. 78 Konstytucji. Wyjątki te muszą być umotywowane zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100). Przewidziana w Konstytucji możliwość wprowadzenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji nie oznacza bowiem dowolności czy też pełnej, niczym nieskrępowanej swobody ustawodawcy w tym zakresie, chociaż Konstytucja nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego dopuszczalnych wyjątków (por. wyroki TK z: 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03 i 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64). Odstępstwo do reguły wynikającej z art. 78 Konstytucji winno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania możliwości wniesienia środka odwoławczego (por. wyroki TK z: 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92 i 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04). Wyjątki powinny być ustanowione na podstawie istotnego materialnego lub proceduralnego kryterium, pozwalającego w sposób jasny i przekonywający uzasadnić odstępstwo od zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji. Jednocześnie nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych (por. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42 i 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04).

Trybunał zwracał uwagę, że „[g]ranice prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wyznacza skończona liczba instancji oceniających zgodność z prawem działań organów władzy publicznej. W pewnym momencie musi zapaść rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu. Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć liczby i rodzaju instancji, w których dana sprawa jest rozstrzygana, albo – inaczej mówiąc – etapu procedury, po którym ustawodawca wyłącza możliwość kwestionowania domniemania zgodności orzeczenia sądowego z prawem. Mnożenie instancji i środków prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewniania przez organy władzy publicznej” (wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39; por. także wyroki TK z: 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08 i 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10).

Art. 78 Konstytucji winien być interpretowany na gruncie wykładni systemowej Konstytucji (por. wyroki TK z: 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04 i 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11). W związku z tym w wypadku postępowania sądowego należy go ściśle wiązać z treścią art. 176 ust. 1 Konstytucji. Wyjątki od zasady zaskarżalności orzeczeń lub decyzji pierwszoinstancyjnych, dopuszczalne na gruncie art. 78 zdanie drugie Konstytucji, nie mogą prowadzić do naruszenia normy wynikającej z art. 176 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającej co najmniej dwuinstancyjne postępowanie sądowe i nieprzewidującej w tym zakresie żadnych odstępstw (por. wyrok TK z 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04).

2.3. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszący się do postępowania sądowego, stanowi, że „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Wyrażona przez ten przepis zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest jednym z istotnych elementów treści prawa do sądu. Ustrojodawca nie przewidział żadnych odstępstw od powyższej zasady. W związku z tym dopuszczalność ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, przewidziana w art. 78 Konstytucji, nie dotyczy postępowań sądowych, bowiem art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi *lex specialis* względem art. 78 Konstytucji (por. wyroki TK z: 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Niemniej wyrażony w art. 176 ust. 1 Konstytucji wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy tylko postępowań, w których dochodzi do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, w których sprawa w rozumieniu Konstytucji jest przedmiotem rozstrzygnięcia sądu *meriti*, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe (sądu pierwszej instancji), a następnie rozstrzygnięcie to musi zostać poddane kontroli sądu drugiej instancji, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 176 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11).

2.3.1. Trybunał zwracał uwagę, że systematyka Konstytucji oraz brzmienie art. 176 ust. 1 Konstytucji wskazują, że odnosi się on do pojęcia „postępowania sądowego” jako całości, czyli złożonego procesu prawnie istotnych czynności sądów, których zadaniem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). W związku z tym wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancja dwuinstancyjności postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli rozstrzyga o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki, i nie działa tylko jako organ ochrony prawnej, czyli nie kontroluje jedynie aktów władzy publicznej w celu ochrony jednostki przed arbitralnością działania władzy (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2006 r., sygn. Ts 207/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 225 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09 i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12).

„Umieszczenie art. 176 ust. 1 w rozdziale VIII Konstytucji «Sądy i Trybunały» nakazuje przyjąć, że użyte w nim pojęcie «postępowanie sądowe» trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych. W tym sensie «postępowanie sądowe» z art. 176 ust. 1 Konstytucji oznacza postępowanie, w którym dochodzi do wydania merytorycznego orzeczenia co do istoty sprawy” (wyrok TK z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109).

2.3.2. Trybunał zwracał uwagę, że „literalne ujęcie dyspozycji art. 176 ust. 1 Konstytucji ma postać dyrektywy generalnej i dotyczy ogółu (całej klasy) postępowań sądowych, bez konstytucyjnego rozróżnienia, czy postępowanie sądowe (i zapadające w nich orzeczenia) odnoszą się do rozstrzygnięcia o *meritum* sprawy sądowej czy też dotyczą rozstrzygnięcia (orzekania) o kosztach postępowania” (wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05).

W związku z tym „zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie w tym wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji. Zasada ta odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, ale może obejmować również te kwestie wypadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu” (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; por. także wyroki TK z: 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09; 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11 i 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13).

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że pod pojęciem sprawy na gruncie Konstytucji należy rozumieć wszelkie sytuacje, bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, zarówno w relacji do innych równorzędnych podmiotów, jak i w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 i 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08). „W konsekwencji, stanowiący rozwinięcie prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji ustrojowy obowiązek ukształtowania dwuinstancyjnego postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której a) zachodzi konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, b) na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych, c) o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, d) gdy wykluczona jest arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę” (wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

2.4. Zasada dwuinstancyjności postępowania nie wymaga, aby w każdej kwestii incydentalnej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Konieczność ustanowienia

takich środków w niektórych kwestiach wпадkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (por. wyroki TK z: 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09 i 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09). W związku z tym ustawodawca może, a niekiedy musi przyznać prawo do zaskarżania orzeczeń, które nie rozstrzygają sprawy w rozumieniu Konstytucji, a dotyczą jedynie tzw. kwestii incydentalnych (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

Trybunał zwracał już uwagę, że „kwestie wпадkowe, incydentalne, tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia «w sprawie», czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wпадkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza” (wyrok TK z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09). Wyznacznikiem w tym wypadku jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, której istotnym aspektem jest zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażona w art. 78 Konstytucji. Zasada ta może uzasadniać konieczność ustanowienia środków zaskarżenia w niektórych kwestiach wпадkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji.

2.5. W związku z powyższym Trybunał uznał, że prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji, należy analizować przez pryzmat tego, czy sąd pierwszej instancji, działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, czyli rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki. Jeżeli przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji jest rozpatrywanie przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości sprawy w rozumieniu Konstytucji, aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji obowiązek zapewnienia stronom dostępu do środka zaskarżenia i możliwości rozpoznania sprawy w drugiej instancji, od której to zasady ustrojodawca nie dopuszcza żadnych wyjątków. Jeżeli z kolei przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji nie jest rozpatrywanie sprawy w rozumieniu Konstytucji lub sąd działa tylko jako organ ochrony prawnej, nie aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji wymóg dwuinstancyjnego postępowania, a konieczność ustanowienia środka zaskarżenia może w pewnych wypadkach wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

3. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie oddalenia skargi na przewlekłość postępowania pozostaje w zgodzie z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego, wyrażoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji, oraz zasadą zaskarżalności orzeczeń, wynikającą z zasady sprawiedliwości proceduralnej, a mającą zakorzenienie w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Odpowiedź na powyższe pytanie wymaga w pierwszej kolejności analizy charakteru przyjętego przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania i rozważenia, czy orzekanie przez sąd w przedmiocie przewlekłości postępowania jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli tak jest, wówczas brak możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania do sądu drugiej instancji będzie niezgodny z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji także z zasadą zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wynikającymi z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Jeżeli zaś orzekanie w przedmiocie przewlekłości postępowania nie jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, wówczas art. 176 ust. 1 Konstytucji będzie nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Niemniej konieczne będzie wówczas rozważenie, czy ze względu na charakter postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania z zasady sprawiedliwości proceduralnej, wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, której istotnym aspektem jest zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażona w art. 78 Konstytucji, nie wynika jednak konieczność ustanowienia środka zaskarżenia od postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania.

4. Charakter prawny postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania.

4.1. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym została wprowadzona do porządku prawnego ustawą z 17 czerwca 2004 r. Z kolei ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym

bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498; dalej: ustawa nowelizująca) rozszerzono możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania także na postępowanie przygotowawcze.

W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawca zwrócił uwagę, że *ratio legis* art. 45 ust. 1 Konstytucji srowadza się m.in. do tego, aby stworzyć mechanizm prawny pozwalający obywatelowi na skuteczne „wymuszenie” rozpoznania jego sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Głównym celem skargi na przewlekłość postępowania miało być tym samym stworzenie mechanizmu prawnego, bazującego na rozwiązaniu przyjętym we Włoszech, gwarantującego przeprowadzenie postępowania sądowego w rozsądnym terminie, a zatem „wymuszającego” rozpoznanie sprawy przez sąd. Jednocześnie podkreślono, że nie ma przeszkód, aby strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłego rozpoznania sprawy dochodziła jej wyrównania na ogólnych zasadach prawa cywilnego, także po prawomocnym zakończeniu sprawy (por. uzasadnienie projektu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, s. 1-9).

Projektodawca wskazał, że „[p]ostępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowano jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Nie jest to więc postępowanie autonomiczne na wzór ustawy włoskiej. Za przyjęciem takiego modelu postępowania przemawiają dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność (zasada konstytucyjna), co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia. Niweczy to istotę i sens wprowadzenia odrębnej skargi na przewlekłość. Po drugie, doświadczenia wynikające ze stosowania ustawy włoskiej wskazują, że przyjęty tam model dwuinstancyjnego postępowania, a nadto możliwość zaskarżenia orzeczenia kasacją spowodowały, że sądy rozpoznając liczne skargi na przewlekłość doprowadzają w efekcie do dalszego przedłużania postępowania co do istoty sprawy” (uzasadnienie projektu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, s. 10-11).

Również w projekcie ustawy nowelizującej, wniesionym do Sejmu nieco ponad cztery lata od wejścia w życie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, projektodawca podkreślił, że „postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowane jest jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, s. 4). W opinii prawnej na temat projektu ustawy nowelizującej T. Zembrzuski stwierdził, że „[s]korzystanie z przedmiotowego środka prawnego wszczyna, toczony w ramach sprawy głównej postępowanie wpadkowe, które przede wszystkim służy usunięciu przeszkód i okoliczności utrudniających, czy nawet uniemożliwiających rozpoznanie sprawy *in merito*” (T. Zembrzuski, *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* (druk sejmowy nr 1281), s. 1).

4.2. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie w swoich orzeczeniach wypowiadał się na temat regulacji prawnej skargi na przewlekłość postępowania.

4.2.1. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wskazuje, że prezentowane są w nim dwa nurty dotyczące charakteru prawnego postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania.

Wedle pierwszego, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania traktowane jest jako odrębne postępowanie względem postępowania głównego, jego przedmiotem zaś jest odrębna sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W postanowieniu z 7 lipca 2010 r., sygn. Ts 341/08 (OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 340), Trybunał zajął stanowisko, że „postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem szczególnym ze względu na jego cel oraz przedmiot. Celem tego postępowania jest ochrona praw osób domagających się sądowego rozstrzygnięcia oraz jego wykonania. Przedmiotem tego postępowania jest badanie zgodności z prawem postępowania sądów oraz innych podmiotów wykonujących władztwo publiczne w zakresie, w jakim powinny one zagwarantować wykonanie wskazanego wyżej prawa (...) Sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest ustalenie, czy doszło do przewlekłości postępowania oraz czy przyczyną tej przewlekłości jest niegodne z prawem działanie podmiotu wykonującego władztwo publiczne, jakim jest komornik”.

Powyższe stanowisko Trybunał potwierdził w postanowieniu z 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13, stwierdzając, że „postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania – mimo wypadkowego charakteru – nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, ale nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy (por. przywołaną przez skarżącą w zażaleniu uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05). Przemawia za powyższym stanowiskiem przede wszystkim uregulowanie tej problematyki w drodze osobnej ustawy (*in casu*: w ustawie z 2004 r.), a także materia rozstrzygana w tym postępowaniu, tj. nie ocena prawidłowości zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego przy wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia (jak ma to miejsce w ramach kontroli apelacyjnej), ale zbadanie i ocena tego, czy sąd (*in casu*: sąd cywilny) prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez uzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 *in medio* Konstytucji). Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest wydanie

postanowienia, które ma wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie: na realizację jej prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji”.

Wedle drugiego nurtu, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wпадkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, Trybunał podzielił pogląd Sądu Najwyższego, który stwierdził, że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, skarga zaś nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym, stosownie do art. 176 ust. 1 Konstytucji. Niemniej Trybunał wskazał również, że „[s]karga na przewlekłość postępowania ma szczególny charakter jako gwarancja prawa do sądu. Mamy tu do czynienia z dwustopniową gwarancją wolności i praw konstytucyjnych: podstawową gwarancję tych wolności i praw stanowi prawo do sądu, a na wypadek gdyby prawo to nie było właściwie realizowane, stronie przysługuje skarga na przewlekłość postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania jest zatem z jednej strony subsydiarnym środkiem dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej strony instrumentem skutecznego egzekwowania konstytucyjnego prawa do sądu” (por. tak samo postanowienie TK z 24 maja 2012 r., sygn. Ts 347/11, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 532).

W wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, Trybunał – opowiadając się za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość – wskazał, że za takim rozwiązaniem przemawia jego akcesoryjny charakter, ponieważ postępowanie to skonstruowano jako „składnik toku sprawy głównej”. Nie jest to nowe postępowanie autonomiczne (samodzielne), ale postępowanie incydentalne w ramach tego, które dotyczy istoty sprawy. Przedmiot skargi na przewlekłość powoduje, że postępowanie to nie jest objęte gwarancją rozpoznania skargi przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (por. podobnie postanowienie TK z 15 listopada 2012 r., sygn. Ts 292/10, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 34).

W postanowieniu z 24 maja 2012 r., sygn. Ts 347/11, Trybunał po raz kolejny zajął stanowisko, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ma charakter wпадkowy i jest elementem postępowania co do istoty sprawy, a zatem przedmiot skargi nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji i nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Z kolei w postanowieniach z 4 listopada 2013 r., sygn. Ts 116/13, i 19 lutego 2014 r., sygn. Ts 177/13, Trybunał stwierdził, że postępowanie zainicjowane skargą na przewlekłość postępowania nie jest postępowaniem prowadzonym przed sądem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. Istotą sprawy jest bowiem kwestia zasadności roszczenia cywilnego lub ocena odpowiedzialności karnej oskarżonego, zaś sąd apelacyjny, orzekający w przedmiocie przewlekłości postępowania, nie odnosi się w ogóle do istoty sprawy, lecz jedynie bada, czy istnieją podstawy do stwierdzenia, że w danym postępowaniu sądowym planowanie i przeprowadzanie czynności nie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie, rozwleczone i wyraźnie przedłużające tok czynności. Jest to *sui generis* postępowanie nadzorcze, mające charakter wпадkowy (incydentalny), które jest prowadzone w ramach postępowania co do istoty sprawy.

Podsumowując powyższą analizę Trybunał w niniejszym składzie stwierdził, że w orzecznictwie Trybunału dominuje stanowisko, wedle którego postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wпадkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.2.2. W orzecznictwie Trybunału prezentowane są również dwa poglądy na temat tego, czy w postępowaniu w przedmiocie przewlekłości postępowania sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości, czy jako organ ochrony prawnej.

Wedle pierwszego, sąd w ramach postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość działa jako organ wymiaru sprawiedliwości, rozstrzygając merytorycznie o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki.

W powyższym kierunku wypowiedział się Trybunał w postanowieniu z 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13, stwierdzając, że o uznaniu postępowania wywołanego skargą na przewlekłość za postępowanie odrębne w stosunku do postępowania, którego dotyczy skarga, przemawia materia rozstrzygana w tym postępowaniu, czyli ocena tego, czy sąd prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez uzasadnionej zwłoki, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. „Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest wydanie postanowienia, które ma wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie: na realizację jej prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji”.

Wedle drugiego poglądu, sąd w ramach postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość działa jedynie jako organ ochrony prawnej.

W postanowieniu z 7 grudnia 2009 r., sygn. Ts 87/09 (OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 53), Trybunał wskazał, że skarga na przewlekłość jest jedynie środkiem dyscyplinującym sądy, mającym zapewnić szybką reakcję

na trwającą zwłokę w czynnościach sądu, jej celem zaś jest doraźna interwencja, przeciwdziałająca trwającej przewlekłości postępowania. Z kolei w wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, Trybunał wprost stwierdził, że przyznanie przez sąd sumy pieniężnej w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość „należy zaliczyć do czynności z zakresu ochrony prawnej, nie zaś do czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Tym samym art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi niewłaściwy wzorzec kontroli konstytucyjności”.

4.3. W orzecznictwie Sądu Najwyższego również prezentowane są dwa poglądy na temat charakteru prawnego postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania.

Wedle pierwszego, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania traktowane jest jako odrębne postępowanie względem postępowania głównego, jego przedmiotem zaś jest odrębna sprawa.

W uchwale z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05 (OSNP nr 19/2005, poz. 312), Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że regulacja prawna postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania „wskazuje jednoznacznie na to, że wprawdzie w sensie funkcjonalnym kwestia zarzutu «przewlekłości postępowania» ma zawsze charakter pochodny (wtórny) i zarazem incydentalny (wpadkowy) względem innego toczącego się «postępowania w określonej sprawie» (mającego charakter postępowania pierwotnego i podstawowego zarazem), skoro «zarzut przewlekłości» odnosi się do toczącego się już «postępowania w sprawie» (art. 2 ustawy). Tym niemniej, w sensie prawnoprocesowym «postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania» ma jednak charakter postępowania odrębnego względem «postępowania w określonej sprawie», którego ono dotyczy: (a) odmienny jest bowiem przedmiot i cel tego postępowania (art. 2 i art. 6 ustawy), (b) toczy się ono pomiędzy innymi stronami i inny jest sąd właściwy do rozpoznania tej skargi (art. 3 i art. 10 ustawy), (c) w postępowaniu tym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie «należy stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy» (art. 8 ust. 2 ustawy), a ponadto (d) ustawodawca przesądził równocześnie i o tym, że wydane w wyniku tego postępowania «postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania» (art. 15 ust. 2 ustawy – skutek prejudycjalny); i wreszcie, co nie mniej istotne, (e) właściwymi w sprawach ze «skargi na przewlekłość postępowania» są wyłącznie sądy i toczy się ono «od początku do końca» przed sądami”.

Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że „zgodna z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjnego postępowania sądowego wykładnia przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nakazuje stanąć na stanowisku, że: skoro (a) postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem odrębnym w stosunku do postępowania, którego przewlekłości dotyczy ta skarga, albowiem jego przedmiotem jest «nowa sprawa» i dotyczy ono «innych stron», a przy tym (b) postępowanie to wszczynane jest i «od początku do końca» toczy się wyłącznie przed sądem oraz (c) wydane w wyniku tego postępowania orzeczenie – postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w ewentualnym przyszłym postępowaniu cywilnym, w którym skarżący może dochodzić od strony przeciwnej odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu stwierdzonej przewlekłości postępowania, to (d) sformułowane w art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki odesłanie prawne, wedle którego «w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy», w żadnym razie nie daje podstawy do utożsamiania «skargi na przewlekłość postępowania» z «zażaleniem»”.

Analizując zagadnienie dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia od postanowienia w przedmiocie przewlekłości postępowania, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że „z jednej strony – względem na «szybkość postępowania» nie może w żadnym razie uzasadniać pozbawienia strony możliwości skorzystania z przysługującego jej z mocy ustawy środka zaskarżenia i równocześnie, z drugiej strony – jeżeli korzystając z przysługującego jej prawa, strona wnosi skargę na przewlekłość postępowania, każda ze stron tego postępowania (w tym także strona skarżąca) musi w konsekwencji liczyć się z koniecznością wydłużenia czasu trwania tego postępowania, którego skarga dotyczy, o czas niezbędny na rozpoznanie wniesionej skargi i w przyszłości nie może skutecznie zarzucić zaistniałej z tej przyczyny «przewlekłości postępowania» (*volenti non fit iniuria*)”.

Wedle drugiego poglądu, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wypadkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 17 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04 (OSNP nr 5/2005, poz. 71), mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że skarga na przewlekłość ma charakter wstępny i stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą trwającej przewlekłości postępowania, jej celem zaś jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu. Postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość jest postępowaniem incydentalnym (wypadkowym) w ramach postępowania co do istoty

sprawy, skarga zaś jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego. Tym samym rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Sąd Najwyższy stwierdził również, że „[p]ostępowania ze skargi na przewlekłość nie można traktować jako samodzielnej, oddzielnej sprawy choćby ze względu na niepełną (ułomną) możliwość udziału w niej Skarbu Państwa (prezesa właściwego sądu). Postanowienia rozstrzygające skargę na przewlekłość postępowania mają wprawdzie pewną szczególną cechę, polegającą na wiążącym charakterze w innym postępowaniu w przypadku stwierdzenia przewlekłości, ale z pewnością nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej”.

W kolejnej uchwale składu siedmiu sędziów z 21 września 2005 r., sygn. akt I KZP 24/05 (OSNKW nr 10/2005, poz. 89), Sąd Najwyższy podkreślił, że zamiarem ustawodawcy było ukształtowanie postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania jako postępowania wпадkowego w ramach postępowania co do istoty sprawy. W konsekwencji „procedura rozpoznawania skargi nie jest postępowaniem pierwszej ani drugiej instancji, ale *sui generis* postępowaniem sądowym o charakterze nadzorczym. Z ustawy wynika, że skarga na przewlekłość postępowania stanowi w istocie doraźną interwencję przeciwdziałającą bieżącej (trwającej) przewlekłości postępowania. Jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego” (por. także postanowienie SN z 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05, OSNP nr 23-24/2006, poz. 376).

W postanowieniu z 3 października 2005 r., sygn. akt III SO 19/05 (OSNP nr 24/2005, poz. 403), Sąd Najwyższy powtórzył, że postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem incydentalnym (wпадkowym) w ramach postępowania co do istoty sprawy, natomiast skarga na przewlekłość postępowania jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego, jakim jest zażalenie. Prezentując argumentację podobną do zawartej w uchwale z 17 listopada 2004 r., Sąd Najwyższy podkreślił, że „[p]onieważ jest to postępowanie incydentalne, to nie stosuje się do niego przepisów Konstytucji przyznających stronie prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78) oraz przewidujących dwuinstancyjność postępowania (art. 176). Jednoinstancyjność ma na celu przyspieszenie postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania”.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05 (OSNP nr 21-22/2006, poz. 341), mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że „[s]karga na przewlekłość postępowania jako środek doraźny, wпадkowy, mający na celu natychmiastowe usprawienie procesu, zgłaszana wyłącznie w toku postępowania w sprawie, w sposób bezpośredni ma służyć realizacji prawa do sądu w sprawie, w której doszło do naruszenia prawa do rozpoznania jej w rozsądnym terminie”, a zatem pełni funkcję publicznoprawną, sprowadzającą się do wymuszenia sprawnego działania organów sądowych, a tym samym realizacji zagwarantowanego jednostce przez Konstytucję prawa do sądu. W związku z tym „podczas gdy sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji («każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd») jest dochodzenie pieniężnej rekompensaty za przewlekłość postępowania, to sprawą nie jest kwestia związana z uruchomieniem incydentalnych procesowych mechanizmów wymuszających sprawność postępowania we właściwej sprawie w rozumieniu art. 45 Konstytucji. W tym sensie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Prawo do sądu służy nie w sprawie w przedmiocie przewlekłości postępowania, ale w sprawie, w której doszło do przewlekłości postępowania, a skarga na przewlekłość postępowania jest jedynie procesowym mechanizmem wymuszenia pełnej realizacji tego prawa (wymóg rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest, jak zaznaczono wyżej, tylko jednym z elementów szerszego, ogólniejszego prawa do sądu)”. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym, stosownie do art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Najwyższy dodał ponadto, że ewentualne przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej w razie uwzględnienia skargi ma jedynie charakter wstępnej i tymczasowej rekompensaty, w ramach której nie jest realizowane wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawo jednostki do wynagrodzenia szkody, jaka została jej wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Odnosząc się do kwestii zaskarżalności postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że gwarancja ta koliduje jednak z prawem jednostki do zakończenia bez zwłoki głównej sprawy co do istoty. Mając na uwadze, że skarga realizuje interes publiczny związany z przyspieszeniem postępowania, „[m]ożliwość przedłużenia postępowania ze skargi o rozpatrzenie jej w kolejnej instancji koliduje z istotą tego środka. Postępowanie ze skargi, aby mogło spełniać swe zadania musi być przeprowadzone szybko i skutecznie. Wartość, jaką jest sprawność tego postępowania i jego szybkość ma charakter dominujący i musi decydować także o jego modelu”. Skoro skarga ma na celu natychmiastowe usprawienie procesu toczącego się w sprawie głównej, to osiągnięcie tego celu zostałoby zniweczone lub znacznie ograniczone, gdyby postępowanie w przedmiocie przewlekłości przebiegało w dwóch instancjach. W konsekwencji model jednoinstancyjnego postępowania nie godzi w słuszny interes jednostki, ale jest z nim zgodny.

Z kolei w postanowieniu z 21 lipca 2006 r., sygn. akt III CZ 42/06 (Biuletyn SN nr 1/2007, poz. 16), Sąd Najwyższy odniósł się do poglądu wyrażonego przez ten sąd w uchwale z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05, stwierdzając, że jest to pogląd odosobniony, sztuczny i nieprzekonujący. „Nie sposób zaprzeczyć, że zarzut «przewlekłości» sformułowany w skardze dotyczy już toczącego się postępowania; skarga stanowi doraźną interwencję, która ma przeciwdziałać przewlekłości toczącego się postępowania. Chodzi o wymuszanie sprawnego biegu procesowego sprawy, czemu służy nie tylko stwierdzenie przewlekłości, lecz możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy). Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania jest tylko jednym ze środków prawnych – obok skargi w ramach nadzoru administracyjnego i odszkodowania po prawomocnym zakończeniu sprawy – których celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania. Taki model skargi na przewlekłość istotnie pozwala określić postępowanie wywołane jej wniesieniem jako *sui generis* postępowanie sądowe o charakterze nadzorczym”.

Stanowisko, wedle którego postępowanie wywołane skargą na przewlekłość ma charakter wпадkowy (incydentalny), prowadzone jest w ramach postępowania co do istoty sprawy i nie stanowi nowej, samodzielnej sprawy, natomiast jest *sui generis* postępowaniem sądowym o charakterze nadzorczym, Sąd Najwyższy przyjął także w postanowieniach z: 17 sierpnia 2005 r., sygn. akt I CNP 3/05 (OSNC nr 2/2006, poz. 39); 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt V CNP 7/05 (Lex nr 369421); 15 grudnia 2005 r., sygn. akt I KZP 44/05 (OSNKW nr 1/2006, poz. 6); 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II CNP 9/06 (Lex nr 191245); 12 października 2007 r., sygn. akt I CNP 57/07 (Lex nr 457737); 23 października 2014 r., sygn. akt III SO 2/14 (Lex nr 1532991).

Podsumowując powyższą analizę orzecznictwa Sądu Najwyższego, Trybunał stwierdził, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie dominuje stanowisko, wedle którego postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest postępowaniem wпадkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy.

4.4. Charakter prawny postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania był również przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa.

Z jednej strony w literaturze wskazuje się, że postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania ma charakter pochodny i incydentalny względem postępowania głównego, niemniej w sensie prawnopprocesowym ma charakter postępowania odrębnego (por. P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, teza 30 do art. 1). Ze względu na odmienny przedmiot postępowania w przedmiocie przewlekłości w stosunku do postępowania głównego oraz inne strony postępowania, postępowaniu ze skargi na przewlekłość powinien być przypisany charakter postępowania odrębnego, a nie incydentalnego dla sprawy, na tle której zgłoszono skargę (por. M. Romańska, [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, red. M. Romańska, Warszawa 2012, s. 156).

Z drugiej strony w literaturze można odnaleźć pogląd, wedle którego postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny. Postępowanie to nie ma samodzielnego przedmiotu, gdyż jest elementem postępowania co do istoty sprawy, jego celem zaś nie jest rozpoznanie „nowej sprawy”. Skarga na przewlekłość jest uważana za quasi-zażalenie (por. W. Jasiński, *Zaskarżalność rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania karnego*, „Państwo i Prawo” nr 6/2010, s. 71; E. Olędzka, *Orzeczenia w postępowaniach wywołanych wniesieniem skargi na naruszenie prawa strony na rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w polskim postępowaniu cywilnym*, „Monitor Prawniczy” nr 6/2011, s. 313-315; J. Skorupka, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, Warszawa 2010, teza 33 do art. 1). Niemniej podkreśla się, że nie jest to klasyczne postępowanie incydentalne, ponieważ nie rozstrzyga kwestii proceduralnej warunkującej i wpływającej na postępowanie główne (por. M. Romańska, [w:] *Pozainstancyjne...*, s. 157).

W literaturze stawiana jest ponadto teza, że do postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość nie stosuje się przepisów Konstytucji, przyznających prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz przewidujących dwuinstancyjność postępowania (por. E. Olędzka, *Orzeczenia...*, s. 314). Wskazuje się, że za jednoinstancyjnością analizowanego postępowania przemawia to, iż jest to postępowanie, które toczy się w drugiej instancji, a sama skarga jest quasi-zażaleniem (por. W. Jasiński, *Zaskarżalność...*, s. 76).

5. Ocena zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

5.1. W ocenie skarżących art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji, nie przewiduje bowiem dwuinstancyjnego postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania. Skarżący podnieśli, że postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest postępowaniem sądowym

w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji, przepis ten ma zastosowanie do postępowań wpadkowych, Konstytucja zaś nie przewiduje żadnych odstępstw od zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Skarżący zajęli stanowisko, że jest to postępowanie wpadkowe w tym sensie, że jest ono prowadzone w toku postępowanie co do istoty sprawy. W ramach tego postępowania rozstrzyga się jednak o kwestiach merytorycznych, dotyczących praw i obowiązków stron „stosunku sądowego”, powstałego między stroną postępowania a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez właściwy sąd. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania ma charakter deliktowy, orzeczenie zapadłe w sprawie ma charakter rozstrzygnięcia co do istoty sprawy i wiąże sąd w odrębnym postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za przewlekłość postępowania.

5.2. Trybunał przypomina, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji, ma zastosowanie do wszystkich postępowań sądowych, w których sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, czyli orzeka o prawach i wolnościach konstytucyjnych. Dla uznania określonego postępowania za postępowanie sądowe w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji nie ma znaczenia kwalifikacja tego postępowania jako głównego lub incydentalnego (wpadkowego). Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego znajduje zastosowanie do wszystkich postępowań sądowych, zarówno głównych, jak i wpadkowych, o ile sąd działania w nich jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji.

Zatem dla oceny zgodności art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji istotne jest ustalenie, czy w toku postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, orzekając o prawach i wolnościach konstytucyjnych jednostki.

5.3. Trybunał oceniając, czy w toku postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje odrębną sprawę w rozumieniu Konstytucji, orzekając o prawach i wolnościach konstytucyjnych jednostki, zwrócił uwagę na poniższe okoliczności.

Po pierwsze, wolą ustawodawcy było stworzenie na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania mechanizmu prawnego, w ramach którego obywatel mógłby w szybki sposób skutecznie „wymusić” rozpoznanie sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie miało być traktowane jako postępowanie autonomiczne, ale wpadkowe w ramach postępowania głównego, jego przedmiotem zaś nie miało być rozpoznanie nowej, samodzielnej sprawy. Dodatkowo projektodawca podkreślił, że strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłego rozpoznania sprawy, będzie mogła dochodzić naprawienia szkody na ogólnych zasadach prawa cywilnego, także po prawomocnym zakończeniu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, niemniej w odrębnym postępowaniu.

Po drugie, skarga na przewlekłość postępowania została wprowadzona do polskiego porządku prawnego jako realizacja wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), który wskazał na konieczność istnienia w prawie krajowym środka prawnego przeciwko naruszeniu prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Z wyroku ETPC z 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int) wynika jednak, że istotą orzeczenia ETPC było wskazanie na konieczność istnienia w prawie krajowym skutecznego środka odwoławczego kwestionującego długość postępowania, „zażalenia na długość postępowania”, a nie inicjowanie nowego, odrębnego postępowania sądowego (pkt 146-160; por. także P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga...*, teza 37 do art. 12).

Po trzecie, celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie aktualnie trwającej przewlekłości postępowania i „wymuszenie” rozpoznania toczącej się sprawy przez sąd lub prokuratora w rozsądnym terminie. Z tego względu skargę wnosi się jedynie w toku postępowania w sprawie (por. art. 5 ust. 1 u.s.p.p.). W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że skarga na przewlekłość postępowania stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu sądowemu, a zatem przyspieszenie toczącej się sprawy. Jej funkcją jest przede wszystkim nadanie toczącej się sprawie odpowiedniego biegu i przeciwdziałanie przewlekłości w czasie trwania postępowania, czyli spowodowanie podjęcia przez organ prowadzący postępowanie działań zapewniających postępowaniu wymaganą sprawność. Skarga ma służyć dyscyplinowaniu czynności podejmowanych na danym etapie toczącej się jeszcze postępowania w określonej sprawie. Spełnia ona swoją rolę jedynie wówczas, gdy zostanie wniesiona w toku postępowania (por. postanowienia SN z: 12 maja 2005 r., sygn. akt III SPP 76/05, OSNP nr 21/2005, poz. 345; 9 września 2011 r., sygn. akt III SPP 20/11, Lex nr 1106753 i 27 marca 2012 r., sygn. akt III SPP 8/12, Lex nr 1171299 oraz postanowienia NSA z: 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OPP 31/10; 14 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPP 69/10 i I OPP 70/10; 11 marca 2011 r., sygn. akt II OPP 7/11; 1 lipca 2011 r., sygn. akt II OPP 23/11; 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OPP 50/11; 21 października 2011 r., sygn. akt I OPP 75/11; 12 września 2014 r., sygn. akt II FPP 9/14

– wszystkie postanowienia NSA pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl; C.P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania – zagadnienia proceduralne*, „Ius Novum” nr 2/2010, s. 143; P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga...*, teza 37 do art. 2 i teza 5 do art. 12). „Celem skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest stwierdzenie przewlekłości, jaka wystąpiła w zakończonym już postępowaniu sądowym, lecz spowodowanie podjęcia przez sąd, przed którym postępowanie w sprawie jeszcze się toczy i jest dotknięte przewlekłością, działań zapobiegających dalszej przewlekłości postępowania. Oznacza to, że może ona być wniesiona jedynie w czasie toczącego się postępowania sądowego” (postanowienie SN z 7 czerwca 2006 r., sygn. akt III CSP 1/06, Lex nr 347333; por. także postanowienie NSA z 15 marca 2011 r., sygn. akt II FPP 2/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na powyższy cel postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania wskazuje również treść orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania. Sąd bowiem w orzeczeniu, na żądanie skarżącego lub z urzędu, „zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne” (art. 12 ust. 3 u.s.p.p.).

Po czwarte, Trybunał zwraca uwagę na wpływ postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania na postępowanie główne co do istoty sprawy. Jeżeli celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie aktualnie trwającej przewlekłości postępowania i „wymuszenie” rozpoznania toczącej się sprawy w rozsądnym terminie, to procedura rozpoznania skargi winna doprowadzić do jak najszybszego nadania sprawie odpowiedniego biegu, samo zaś postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania nie powinno stanowić dodatkowego czynnika przedłużającego postępowanie w sprawie głównej. W celu maksymalnego skrócenia czasu rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania ustawodawca wskazał, że sąd wydaje orzeczenie w terminie dwóch miesięcy od daty złożenia skargi (por. art. 11 u.s.p.p.).

Po piąte, przedmiotem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jest ocena przez sąd, czy w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie prawa strony tego postępowania do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ma to miejsce wówczas, gdy postępowanie w danej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (por. art. 2 ust. 1 u.s.p.p.). W celu stwierdzenia przewlekłości postępowania sąd ocenia w szczególności terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd (prokuratora, komornika) w celu zakończenia sprawy, uwzględniając charakter sprawy, stopień jej faktycznej i prawnej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (por. art. 2 ust. 2 u.s.p.p.). Przedmiotem postępowania jest tym samym ocena sposobu prowadzenia sprawy przez sąd lub prokuratora z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego i sprawnego toku postępowania, natomiast nie podlega merytorycznej ocenie ani sprawa, w toku której została złożona skarga na przewlekłość postępowania, ani decyzje podejmowane przez sąd (prokuratora, komornika) w toku postępowania (por. postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 119/05, OSNP nr 9-10/2006, poz. 166; 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III SPP 10/08, Lex nr 511744; 22 listopada 2010 r., sygn. akt III SPP 22/10, Lex nr 694241 i 9 lutego 2011 r., sygn. akt III SPP 34/10, Lex nr 786814; C.P. Kłak, *Skarga...*, s. 151; P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga...*, teza 2 do art. 12). W konsekwencji, ze względu na przedmiot i cel postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania, sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania działa jako organ kontrolujący (nadzorujący) sprawność postępowania sądu (prokuratora, komornika) w określonej sprawie. Dodatkowo, wynik postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie ma jakiegokolwiek wpływu na kierunek merytorycznego rozstrzygnięcia postępowania, którego toku skarga dotyczyła.

Po szóste, w przyjętym przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jego przedmiotem nie jest ocena, czy w wyniku przewlekłości postępowania doszło do wyrządzenia skarżącemu szkody, oraz przyznanie stosownego odszkodowania, a zatem realizacja przez stronę postępowania głównego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Celem postępowania jest przeciwdziałanie trwającej przewlekłości postępowania i nadanie sprawie odpowiedniego biegu, a nie zaspokajanie roszczeń majątkowych strony postępowania głównego wynikłych z przewlekłości postępowania (por. postanowienie NSA z 30 marca 2011 r., sygn. akt II GPP 2/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). W razie uwzględnienia skargi, czyli stwierdzenia przewlekłości postępowania, strona, której skargę uwzględniono, może dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika, niemniej wyłącznie w odrębnym postępowaniu (por. art. 15 ust. 1 u.s.p.p.). Możliwość dochodzenia odszkodowania na ogólnych zasadach prawa cywilnego z tytułu przewlekłości postępowania w odrębnym postępowaniu ma także strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość (por. art. 16 u.s.p.p.).

W wypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa lub komornika sumę pieniężną w wysokości od 2000 złotych do 20000 złotych (por. art. 12 ust. 4 u.s.p.p.). Niemniej powyższa suma pieniężna traktowana jest jedynie jako wstępne przyznanie pewnej kwoty zadośćuczynienia za powstałą krzywdę, strona zaś – w przyjętym przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania – winna dochodzić właściwego odszkodowania lub zadośćuczynienia na drodze odrębnego postępowania cywilnego. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy, „[p]ostępowanie ze skargi na przewlekłość nie jest samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia). Celem tego postępowania jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w trakcie jego trwania i ewentualne przyznanie «odpowiedniej sumy pieniężnej» jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty” (postanowienia SN z: 6 maja 2011 r., sygn. akt III SPP 5/11, Lex nr 848148 i 26 stycznia 2012 r., sygn. akt III SPP 42/11, Lex nr 1163961).

Pobocznym skutkiem rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania jest ustalenie jednej z przesłanek odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Stosownie do art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) dochodzenie naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, jeżeli obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, możliwe jest dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy stanowią inaczej. Postępowaniem tym jest procedura rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania. W konsekwencji postanowienie uwzględniające skargę na przewlekłość postępowania przesądza o niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji z uwagi na przewlekłość postępowania i wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie (art. 15 ust. 2 u.s.p.p.), natomiast postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania definitywnie uniemożliwia dochodzenie odszkodowania za szkodę związaną z zarzucaną przez stronę postępowania jego przewlekłością (por. wyrok SA w Gdańsku z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I ACa 1136/10, POSAG nr 3/2011, s. 11-21), chyba że po wydaniu orzeczenia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych.

Trybunał zwrócił jednak uwagę, że uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania nie jest warunkiem koniecznym wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym za niewydanie orzeczenia lub decyzji, jeżeli obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, ponieważ art. 16 u.s.p.p. daje stronie postępowania, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania, możliwość dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, po jego prawomocnym zakończeniu. W konsekwencji okoliczność, czy w danym postępowaniu miała miejsce przewlekłość postępowania, może być poddana kontroli w innym postępowaniu niż w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania, natomiast przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w postaci niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji nie musi być stwierdzona w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania. Obowiązujące przepisy dają jednostce możliwość dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, związane w przewlekłością postępowania, a zatem możliwość realizacji prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji, bez potrzeby uprzedniego wszczęcia postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania. Dochodzenie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, ze względu na przewlekłość postępowania, nie musi mieć charakteru dwuetapowego i nie musi być poprzedzone innym postępowaniem, mającym na celu stwierdzenie niezgodności z prawem, i tym samym wydaniem prejudykatu.

5.4. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że sąd w postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania działa jako organ ochrony prawnej, który kontroluje sprawność procedowania przez organ prowadzący postępowanie główne oraz podejmuje działania w celu nadania sprawie właściwego biegu z punktu widzenia szybkości procedowania. Jednocześnie, mając na uwadze podstawowy przedmiot i cel postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania, orzekanie o skardze na przewlekłość postępowania nie stanowi rozpatrywania odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, ponieważ nie dochodzi do bezpośredniego merytorycznego orzekania o prawach i wolnościach jednostki.

W orzecznictwie Trybunału, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w literaturze, można odnaleźć pogląd, wedle którego sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest właśnie ustalenie, czy doszło do przewlekłości postępowania oraz czy przyczyną tej przewlekłości jest niezgodne z prawem działanie podmiotu wykonującego władztwo publiczne, a w konsekwencji zbadanie i ocena tego, czy sąd prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość

postępowania sądowego jest również wydanie postanowienia, które ma wpływ na realizację przez jednostkę prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał w niniejszym składzie nie podziela powyższego poglądu. Orzekając o przewlekłości postępowania, sąd nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach materialnoprawnych jednostki, ale o konieczności usunięcia barier ograniczających wykonywanie konstytucyjnego prawa do sądu, którego elementem jest rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Rozstrzygnięcie to ma charakter „służebny” wobec postępowania merytorycznego i ma na celu umożliwienie jego sprawnego prowadzenia oraz – w rezultacie – uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy głównej w rozsądnym terminie. Z tego względu orzekanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest samo w sobie sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale jedynie jedną z czynności podejmowanych w ramach rozpoznawania takiej sprawy.

Ponadto, stwierdzenie przewlekłości postępowania jest tylko ustaleniem jednej z wielu przesłanek odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Mając dodatkowo na uwadze, że przesłanka ta może być ustalona w toku odrębnego postępowania, w ramach którego sąd będzie orzekał bezpośrednio o realizacji przez jednostkę prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji, powiązanie orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania ze stwierdzeniem tej przesłanki odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej nie jest wystarczające do uznania postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania za rozpatrywanie odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji.

5.5. Trybunał zwrócił uwagę na wyrok pilotażowy ETPC z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int), w którym ETPC wskazał na istotne problemy związane z funkcjonowaniem skargi na przewlekłość postępowania. W ocenie ETPC istnieją dwie zasadnicze przyczyny, wynikające z analizy orzecznictwa polskich sądów w kwestii przewlekłości postępowania, które powodują niewystarczającą skuteczność skargi na przewlekłość postępowania. Po pierwsze, polskie sądy mają dokonywać oceny długości postępowania pod kątem jego przewlekłości niezgodnie z orzecznictwem ETPC, w szczególności ocena ta ma mieć zbyt fragmentaryczny charakter. Po drugie, efektem fragmentarycznej oceny postępowań pod kątem ich przewlekłości mają być zbyt niskie kwoty sumy pieniężnej, przyznawanej przez polskie sądy stronom w razie uwzględnienia ich skargi na przewlekłość postępowania (por. pkt 211 i n.).

Trybunał dostrzega wagę problemów poruszonych przez ETPC, dotyczących efektywności skargi na przewlekłość postępowania. Niemniej Trybunał pragnie podkreślić, że ze względu na zakres zaskarżenia oraz kognicję Trybunału przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu nie była i nie mogła być ani analiza – w perspektywie Konstytucji i argumentów przedstawionych przez ETPC – takiego modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania przyjętego przez polskiego ustawodawcę, w którym naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania winno następować głównie w odrębnym postępowaniu cywilnym, ani ocena praktyki polskich sądów w zakresie sposobu oceny przesłanek przewlekłości postępowania oraz wysokości zasądzanych na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.p.p. kwot pieniężnych.

5.6. Wobec powyższego Trybunał uznał, że w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania sąd działa jako organ ochrony prawnej, rozpatrywanie skargi zaś nie jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji. W konsekwencji art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi niewłaściwy wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W związku z tym Trybunał orzekł, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

6.1. Skarżący podnieśli, że uprawnienie do złożenia środka zaskarżenia od postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania wynika z art. 78 Konstytucji, który jest dopełnieniem ogólnego prawa jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie uznali oni, że nie ma żadnych przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie prawa strony do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania, ograniczenie takie zaś stanowiłoby rażące naruszenie art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W szczególności uzasadnienia ograniczenia prawa do złożenia zażalenia nie można wywodzić z postulatu szybkości tego postępowania.

6.2. Jak już to zostało wyżej przedstawione, z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że elementem prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest m.in. zasada sprawiedliwości proceduralnej, której istotnym aspektem jest prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażone *expressis verbis* w art. 78 Konstytucji. Zasada sprawiedliwości proceduralnej odnosi się do całego postępowania w sprawie i swoim zakresem zastosowania obejmuje także wszelkie postępowania wpadkowe, incydentalne lub nadzorcze, które pełnią „służebną” rolę względem postępowania głównego co do istoty sprawy, nawet gdy ich przedmiotem nie jest odrębna sprawa w rozumieniu Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że gwarancjami wynikającymi z zasady sprawiedliwości proceduralnej objęte jest również postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania. Mimo że jego przedmiotem nie jest odrębna sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, postępowanie to jest funkcjonalnie powiązane z postępowaniem co do istoty sprawy, ma bowiem za zadanie zapewnienie jego sprawnego biegu i rozpoznanie sprawy głównej bez nieuzasadnionej zwłoki. Z tego względu postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania objęte jest gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał przypomina, że kwestię zaskarżalności orzeczeń sądowych należy odróżnić od problematyki instancyjności. Art. 176 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby postępowania sądowe, w których sąd rozstrzyga sprawę w rozumieniu Konstytucji, były co najmniej dwuinstancyjne, czyli aby od orzeczenia sądu pierwszej instancji przysługiwał środek zaskarżenia rozpoznawany przez sąd stojący wyżej w hierarchii. Rozpoznanie przez sąd sprawy w rozumieniu Konstytucji wymaga bowiem wyższego poziomu gwarancji realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej, a zatem przestrzegania zarówno zasady zaskarżalności, jak i instancyjności. Z kolei z art. 78 Konstytucji wynika jedynie zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a zatem konieczność wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego weryfikację orzeczenia lub decyzji przez innych podmiot niż ten, który decydował po raz pierwszy, niemniej bez obowiązku stworzenia przez ustawodawcę toku instancji (por. wyroki TK z: 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09 i 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13).

6.3. Trybunał zwraca uwagę, że zarówno prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i jeden z jego aspektów w postaci prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wskazanego w art. 78 Konstytucji, nie są prawami absolutnymi i mogą podlegać ograniczeniom.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji może być limitowane, a pewne obostrzenia są nawet immanentnym elementem korzystania z tego prawa. Zwracał uwagę, że „samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego etc.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. Te powszechnie przyjęte i ogólnie stosowane we wszystkich rodzajach postępowania formalne rygory proceduralne wyznaczają więc bardzo wyraźnie granice, w jakich może być realizowane prawo do sądu, a jednocześnie tworzą punkt odniesienia przy ocenie tych formalnych restrykcji, które sięgają dalej i wyznaczają węższe pole, w jakim może dokonywać się ochrona sądowa określonego prawa. Powszechnie obowiązujące zasady postępowania tworzą więc model, który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy realizacja prawa do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii praw nadmiernych ograniczeń, których nie można by uzasadnić w płaszczyźnie art. 31 ust. 3 konstytucji. Zasadność wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego (np. w zakresie terminów czy zakresu postępowania dowodowego) odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 konstytucji” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; por. także wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13).

Z kolei z brzmienia art. 78 Konstytucji wprost wynika, że od zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji mogą istnieć wyjątki, które określa ustawa. Niemniej wyjątki te muszą być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania możliwości wniesienia środka odwoławczego oraz w sposób jasny i przekonujący uzasadniałyby odstępstwo od zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji (por. wyroki TK z: 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05 i 14 października 2010 r., sygn. K 17/07).

W analizowanej sprawie wymóg formalny, w postaci ustanowienia wyjątku od zasady zaskarżalności postanowień w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w ustawie, został spełniony. Analizy wymaga jednak, czy wyjątek ten jest podyktowany szczególnymi okolicznościami, uzasadniającymi odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji.

6.4. Trybunał zwraca uwagę, że konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania, w szczególności przedmiot

postępowania, strukturę i charakter organów podejmujących rozstrzygnięcie oraz konsekwencje oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych (por. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99).

W związku z tym Trybunał podkreślał już, że ustawa o skardze na przewlekłość postępowania ma na celu zagwarantowanie sprawności tego postępowania, a tym samym urzeczywistnienie interesu publicznego, którego przesłanką są zarówno „bezpieczeństwo i porządek publiczny”, jak i „prawa i wolności innych osób”, wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07). Podstawowym celem skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie aktualnie trwającej przewlekłości postępowania co do istoty sprawy i jak najszybsze „wymuszenie” rozpoznania toczącej się sprawy w rozsądnym terminie.

Dopuszczenie możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania prowadziłyby w sposób konieczny do wydłużenia tego postępowania, a w konsekwencji także postępowania co do istoty sprawy. Skoro ustawa o skardze na przewlekłość postępowania ma służyć zapewnieniu sprawności i szybkości postępowań sądowych, a zatem zapewniać realizację konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, to nie może kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność (por. wyrok TK z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07). W konsekwencji rezygnacja przez ustawodawcę ze środków zaskarżenia od orzeczeń w przedmiocie przewlekłości postępowania nie godzi w prawa i interesy stron postępowania głównego, ale służy realizacji przysługującego im prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Dodatkowo Trybunał zwrócił uwagę, że orzeczenia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania wydaje zawsze sąd, czyli niezależny i niezawisły organ, także wówczas, gdy skarga dotyczy działania lub bezczynności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze lub komornika. Sądem właściwym do rozpoznania skargi jest co do zasady sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie (por. art. 4 u.s.p.p.), a zatem sąd będący wyżej w hierarchii, skarga zaś rozpoznawana jest w składzie trzech sędziów zawodowych (por. art. 8 ust. 1 u.s.p.p.). Rozwiązania te stanowią gwarancję właściwej merytorycznej oceny przez sąd orzekający skargi na przewlekłość postępowania.

6.5. Wobec powyższego Trybunał uznał, że brak możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania jest racjonalnym ograniczeniem prawa do sądu i prawa do zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz służy zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

W związku z tym Trybunał orzekł, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. jest zgodny art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

150

WYROK

z dnia 27 października 2015 r.
Sygn. akt K 5/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

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 20 października 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie gwarantuje podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu, z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie gwarantuje podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie, a także zażalenie na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 i 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 piśmie z 26 lutego 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO, wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie, że art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, w jakim nie gwarantuje podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1788.

na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu, jest niezgodny z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik przypomniał, że w świetle obowiązującego stanu prawnego podejrzany (oskarżony) lub jego obrońca mają prawo do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpatrującego zażalenie na postanowienie kończące postępowanie oraz na zatrzymanie. Prawo to przysługuje im również wówczas, gdy posiedzenie sądu dotyczy przedłużenia tymczasowego aresztowania oraz rozpoznania zażalenia na zastosowanie lub przedłużenie tego środka. W przypadku zaś zastosowania środków przymusu innych niż wymienione, udział podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w postępowaniu zażaleniowym zależy od uznania sądu. Wnioskodawca zaznaczył przy tym, że wszystkie środki przymusu, określone w dziale VI kodeksu postępowania karnego, cechują się wysokim stopniem represyjności oraz ograniczają konstytucyjne prawa i wolności, takie jak prawo do decydowania o swoim życiu osobistym, prawo do swobodnego opuszczenia terytorium RP, prawo do ochrony praw majątkowych, a także pewne prawa zawodowe i pracownicze. Dlatego też – zdaniem Rzecznika – zachodzi konieczność, aby Trybunał ocenił konstytucyjność kwestionowanych przepisów procedury karnej w zakresie, w jakim nie gwarantują prawa do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpatrującego zażalenie na stosowanie środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie.

Jak podkreślił wnioskodawca, wszystkie procedury sądowe, w których sąd orzeka o konstytucyjnych prawach i wolnościach, nawet jeśli dotyczy to kwestii incydentalnych (wpadkowych), powinny spełniać rygory przewidziane w Konstytucji, w tym w art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 32 ust. 1. Zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału, do wymogów wynikających z prawa do sądu oraz prawa do obrony należy przede wszystkim możliwość przedstawienia przez oskarżonego własnego stanowiska w rozpatrywanej przez sąd sprawie, a także ustosunkowania się do stawianych zarzutów. Prawo do wysłuchania jest jedną z podstawowych gwarancji prawa do obrony. Należy też do istoty prawa do sądu jako jeden z elementów zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Rzecznik nie neguje tego, że ani prawo do obrony, ani prawo do sądu nie są prawami absolutnymi. Mogą one podlegać ograniczeniom, o ile są spełnione wymagania wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, nie zachodzą jednak żadne okoliczności, które uzasadniałyby ograniczenie tych praw w sprawach dotyczących stosowania środków przymusu innych niż zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie. Zdaniem Rzecznika, takiego uzasadnienia nie może stanowić w szczególności potrzeba zapewnienia sprawności oraz szybkości postępowania. Postępowanie zażaleniowe dotyczące zastosowania środka przymusu wiąże się bowiem z kontrolą dopuszczalności stosowania środków ograniczających możliwość korzystania z praw i wolności. W tym kontekście zapewnienie oskarżonemu lub jego obrońcy prawa do przedstawienia w toku postępowania, bezpośrednio przed sądem, twierdzeń oraz dowodów wskazujących na bezzasadność stosowania środka przymusu jawi się jako wyznacznik rzetelnego procesu.

Naruszenia zasady równości Rzecznik upatruje w tym, że udział oskarżonego lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu odwoławczego, na którym rozpatrywane ma być zażalenie na stosowanie środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie, zależy wyłącznie od tego, czy sąd zdecyduje się zawiadomić ich o terminie posiedzenia. Praktyka sądów w tym zakresie jest – jak wskazuje wnioskodawca – różna, co prowadzi do nieuzasadnionego (arbitralnego) zróżnicowania podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej. Nierzetelne ukształtowanie postępowania incydentalnego narusza też – w ocenie Rzecznika – art. 2 Konstytucji w zakresie wynikającej z tego postanowienia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Na zakończenie Rzecznik wskazał, że problem konstytucyjny, przedstawiony we wniosku, dotyczy tzw. pominięcia prawodawczego, które może być kontrolowane przez Trybunał.

2. W piśmie z 16 stycznia 2015 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny, uznając, że art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. przez to, że nie gwarantują podejrzanemu lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpatrującego zażalenie na postanowienie prokuratora, wydane w postępowaniu przygotowawczym, w przedmiocie zastosowania wobec podejrzanego innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu, z pominięciem zarządzenia poszukiwania, listu gończego i listu żelaznego, są niezgodne z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zaś ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed przystąpieniem do uwag merytorycznych, Prokurator Generalny wskazał, że w treści wniosku Rzecznik nie odniósł się w ogóle do trzech instytucji uregulowanych w Dziale VI o „środkach przymusu”, a mianowicie do: poszukiwania osoby podejrzanej (oskarżonego), listu gończego oraz listu żelaznego. Istnieją zresztą – w ocenie Prokuratora Generalnego – poważne wątpliwości co do tego, czy te trzy środki można rzeczywiście zaliczyć do środków przymusu. Ponadto, ani decyzja o poszukiwaniu oskarżonego, ani postanowienie w przedmiocie

wydania listu gończego, ani postanowienie o wydaniu listu żelaznego nie podlegają zaskarżeniu, w związku z czym podniesiony przez Rzecznika problem braku gwarancji udziału podejrzanego w posiedzeniu sądu odwoławczego w ogóle nie występuje w przypadku tych środków. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena zakwestionowanych przepisów nie powinna dotyczyć poszukiwania, listu gończego i listu żelaznego, a postępowanie w tym zakresie należy umorzyć.

Odnosząc się do wzorców kontroli, Prokurator Generalny stwierdził, że skoro argumentacja zawarta we wniosku koncentruje się na braku możliwości wzięcia udziału przez podejrzanego w posiedzeniu sądu odwoławczego, to kontrolę konstytucyjności – w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia prawa do obrony – ograniczyć należy do art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, wyrażającego prawo do obrony w sensie materialnym. Co do art. 42 ust. 2 zdanie drugie postępowanie powinno ulec umorzeniu.

Prokurator Generalny zwrócił też uwagę, że – wbrew temu, co zdaje się sugerować treść wniosku – inna jest sytuacja podejrzanego (i obrońcy), gdy środki przymusu stosuje w postępowaniu przygotowawczym prokurator, inna zaś, gdy te same środki stosuje sąd. W tym pierwszym przypadku ani podejrzany, ani jego obrońca rzeczywiście nie korzystają z gwarancji dopuszczenia do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego. Gwarancje te istnieją jednak w przypadku, gdy zażalenie dotyczy postanowienia wydanego przez sąd. W ocenie Prokuratora Generalnego, należy uznać, że wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. dotyczy w istocie wyłącznie tych sytuacji procesowych, w których środki zapobiegawcze inne niż tymczasowe aresztowanie, a także zabezpieczenie majątkowe, stosuje prokurator w toku postępowania przygotowawczego.

Gdy chodzi o *meritum* sprawy, Prokurator Generalny zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, że środki przymusu w postaci środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowania oraz zabezpieczenia majątkowego cechuje znaczny stopień represyjności. Prowadzą one do istotnego ograniczenia wielu praw i wolności, wobec czego kontrola sądowa powinna być ukształtowana w taki sposób, który zapewni podejrzanemu lub jego obrońcy gwarancję udziału w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na decyzję prokuratora o stosowaniu takich środków. Jest to uzasadnione tym bardziej, że sąd rozpoznający zażalenie działa jako sąd odwoławczy w rozumieniu k.p.k., a zatem od jego orzeczenia nie przysługuje żaden środek odwoławczy (art. 426 § 1 k.p.k.). Prokurator Generalny przyjął przy tym, że spór co do prawidłowości i zasadności zastosowania przez prokuratora środka przymusu jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Standardy rzetelności, sprawiedliwości i jawności postępowania sądowego, wynikające z tego postanowienia Konstytucji, nie zostały zaś – w jego ocenie – dochowane w odniesieniu do postępowań sądowych objętych wnioskiem Rzecznika. Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzależnienie udziału podejrzanego lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na decyzję prokuratora o stosowaniu środków przymusu od zgody tego sądu narusza konstytucyjne prawo do sądu, a także wymóg zapewnienia realnego i efektywnego prawa do obrony. Zakwestionowane przepisy nie gwarantują bowiem podejrzanemu prawa uczestnictwa w posiedzeniu sądu odwoławczego ani żadnej innej formy wysłuchania przez sąd.

W ocenie Prokuratora Generalnego, cel w postaci zwiększenia szybkości oraz efektywności postępowania odwoławczego w sprawie incydentalnej nie jest dostatecznym uzasadnieniem ograniczenia prawa do sądu i prawa do obrony. Istotą postępowania odwoławczego jest dokonanie przez sąd kontroli prawidłowości i zasadności zastosowania przez organ pozasądowy środka, który ogranicza konstytucyjne prawa i wolności. Dokonanie takiej oceny w sposób sprawny i szybki jest niewątpliwie wskazane, niemniej – jak podkreślił Prokurator Generalny – dla dokonania jej w sposób rzetelny niezbędne jest także zagwarantowanie podejrzanemu lub obrońcy możliwości udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego oraz przedstawienia własnych twierdzeń i dowodów na ich poparcie.

Oдноśnie do pozostałych wzorców, Prokurator Generalny podzielił zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W jego ocenie, zakwestionowane przepisy rodzą również nieuzasadnione różnicowanie podejrzanych, wobec których stosowane są przez prokuratora środki przymusu inne niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ma podstaw do podważenia twierdzenia wnioskodawcy, że istnieje różna praktyka sądów w kwestii zawiadamiania podejrzanych i ich obrońców o terminie i miejscu posiedzenia w przedmiocie rozpoznania zażalenia. W konsekwencji, część zainteresowanych osób uzyskuje możliwość wzięcia udziału w posiedzeniu, pozostała zaś część takiego prawa nie ma. Prokurator Generalny wskazał także, że nie jest zgodne z zasadą równości tworzenie prawa, które różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych w zależności od tego, czy ten sam środek przymusu zastosuje prokurator, czy sąd. W jednym i drugim przypadku podejrzanemu przysługuje zażalenie na postanowienie o zastosowaniu środka przymusu, ale tylko wtedy, gdy zażalenie dotyczy postanowienia prokuratora, zakwestionowane przepisy nie dają podejrzanemu ani jego obrońcy gwarancji udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego. W rezultacie – w ocenie Prokuratora Generalnego – zaskarżone przepisy są też niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 12 czerwca 2015 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie gwarantuje oskarżonemu (podejrzanejemu) lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące zastosowania, uchylenia bądź zmiany środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie oraz zabezpieczenia majątkowego, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno – w ocenie Marszałka Sejmu – ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie Marszałek Sejmu stwierdził, że stanowisko Rzecznika o istnieniu „pominięcia prawodawczego” w kwestionowanej regulacji nie ma uzasadnienia. Jego zdaniem, kwestia udziału stron w posiedzeniu sądu odwoławczego została wyczerpująco unormowana w kodeksie postępowania karnego. Kwestionowany art. 464 § 2 k.p.k., zawierający ogólną klauzulę „w innych wypadkach”, ma zastosowanie do wszystkich posiedzeń sądu odwoławczego, które nie zostały *explicite* uregulowane w innych przepisach. Normy wywiedzionej z tego przepisu nie można zatem uznać za „niepełną”.

Marszałek Sejmu wskazał także na brak sprecyzowania przez wnioskodawcę, co rozumie on pod pojęciami „środki przymusu” oraz ich „stosowanie”. Po dokonaniu analizy różnych środków uregulowanych w dziale VI kodeksu postępowania karnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że kontrola konstytucyjności objąć powinna jedynie te postępowania, w których sąd odwoławczy rozpoznaje zażalenie dotyczące środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie oraz zabezpieczenia majątkowego. Ponadto, kontrola ta powinna objąć nie tylko przypadki, gdy sąd rozpoznaje zażalenie na postanowienie o zastosowaniu środka zapobiegawczego po raz pierwszy, lecz także te przypadki, gdy posiedzenie sądu dotyczy zażalenia na postanowienie w sprawie uchylenia lub zmiany tego środka.

Po dokonaniu analizy kontekstu normatywnego przepisów kwestionowanych przez Rzecznika, Marszałek Sejmu doszedł też do wniosku, że o braku gwarancji udziału podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu odwoławczego można mówić w tych przypadkach, gdy sąd rozpatruje zażalenie, po pierwsze, na wydane w postępowaniu przygotowawczym postanowienie prokuratora o zastosowaniu, uchyleniu bądź zmianie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie oraz zabezpieczenia majątkowego, a po drugie, na zażalenie na postanowienie sądu dotyczące zmiany lub uchylenia tego środka (z wyłączeniem postanowień wydawanych na posiedzeniu odbywanym na podstawie art. 339 § 3 k.p.k.). Tylko w tych sprawach przepisy procedury karnej uzależniają udział oskarżonego lub obrońcy w posiedzeniu sądu odwoławczego od uzyskania zezwolenia tegoż sądu.

Odnosząc się do kwestii wzorców kontroli, Marszałek Sejmu uznał, że ze względu na treść argumentacji wnioskodawcy dotyczącej naruszenia prawa do obrony, w szczególności w aspekcie udziału obrońcy w posiedzeniu sądu, właściwym wzorcem jest art. 42 ust. 2 Konstytucji w całości. Nie ma podstaw do ograniczenia kontroli jedynie do zdania pierwszego tego postanowienia konstytucyjnego. Jednocześnie Marszałek Sejmu wskazał na konieczność umorzenia postępowania w zakresie art. 32 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie, samo wskazanie przez Rzecznika na odmienną praktykę stosowania zakwestionowanej regulacji przez sądy nie jest wystarczające do merytorycznego rozpoznania zarzutu nierówności. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawca nie wykazał, aby niejedolita praktyka była wynikiem wadliwego sformułowania kwestionowanych przepisów, zaś ocena praktyki organów jest poza kognicją Trybunału.

Przechodząc do *meritum* sprawy, Marszałek Sejmu wskazał, że stosowanie środków zapobiegawczych i zabezpieczenia majątkowego ogranicza konstytucyjne prawa i wolności jednostki, a w szczególności wolność osobistą, prawo do ochrony prywatności, poszanowania mienia czy swobodę przemieszczania się. W konsekwencji, tym ważniejsze staje się prawo do bycia wysłuchanym przez sąd oraz prawo do osobistego udziału w czynnościach procesowych, które składają się na zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, zasada szybkości i sprawności postępowania nie może w tym przypadku mieć pierwszeństwa przed tymi gwarancjami. Postępowanie przed sądem odwoławczym powinno być ukształtowane w taki sposób, aby umożliwić realną kontrolę sądu nad decyzją w sprawie stosowania środków zapobiegawczych lub zabezpieczenia majątkowego. Jest to tym ważniejsze, że orzeczenie sądu odwoławczego w tej sprawie jest niezaskarżalne, samo zaś stosowanie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych oraz zabezpieczenia majątkowego nie jest ograniczone żadnym terminem.

Co prawda art. 464 k.p.k. znajduje *prima facie* jednakowe zastosowanie dla stron postępowania odwoławczego, a więc nie faworyzuje on prokuratora, niemniej jednak – na co zwrócił uwagę Marszałek Sejmu – w praktyce, przysyłając do sądu odwoławczego zażalenie podejrzanego lub obrońcy na postanowienie dotyczące określonego środka przymusu, prokurator opatruje je własnym komentarzem, wskazując m.in. na argumenty uzasadniające nieuwzględnienie tego zażalenia. Brak zawiadomienia podejrzanego i jego obrońcy o terminie posiedzenia skutkuje niemożnością odniesienia się przez nich do podniesionych przez prokuratora argumentów oraz

pozbawia sąd możliwości poznania argumentów strony przeciwnej. W praktyce prokurator ma też większe szanse dowiedzieć się o terminie posiedzenia sądu odwoławczego niż oskarżony lub jego obrońca, a tym samym złożyć wniosek o dopuszczenie do udziału w tym posiedzeniu. Tym samym – w ocenie Marszałka Sejmu – praktyczne konsekwencje zakwestionowanych przepisów można uznać za tożsame z naruszeniem zasady równości broni.

Stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy uchybiają standardom sprawiedliwości proceduralnej, przesądza – zdaniem Marszałka Sejmu – o ich niezgodności z prawem do sądu. Co prawda przepisy te nie wyłączają zupełnie możliwości udziału strony w posiedzeniu sądu odwoławczego, jednakże – przyznając sądowi możliwość limitowania udziału oskarżonego (podejrzanego) lub jego obrońcy w omawianych posiedzeniach – ograniczają w sposób niedopuszczalny zakres korzystania z prawa do obrony.

II

Z uwagi na to, że wszyscy uczestnicy niniejszego postępowania podzielają zasadniczo zarzuty co do niekonstytucyjnego ograniczenia możliwości korzystania przez podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcę z prawa do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na stosowanie określonych środków przymusu, Trybunał – na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) – postanowił rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

1.1. We wniosku z 26 lutego 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca, RPO) koncentruje się na kwestii niezapewnienia podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy gwarancji udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie w sprawie stosowania wobec podejrzanego (oskarżonego) środków przymusu innych niż zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie. Problem konstytucyjny dotyczy zatem tego, czy kształtując mechanizm sądowej kontroli stosowania środków przymusu, ustawodawca mógł – w zgodzie z wymaganiami konstytucyjnymi wyznaczającymi standardy sprawiedliwego i rzetelnego procesu karnego – ograniczyć możliwość korzystania przez osobę, wobec której toczy się postępowanie karne, z prawa do udziału w czynnościach procesowych. Należy bowiem podkreślić, że wnioskodawca upatruje naruszenia postanowień konstytucyjnych nie w tym, że przepisy procedury karnej bezwzględnie wykluczają udział podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu w tego typu sprawach, lecz w tym, że uzależniają one ten udział od decyzji sądu.

1.2. Swoje zastrzeżenia Rzecznik powiązał z treścią art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Wobec tych przepisów podniósł zarzuty naruszenia:

1) prawa do obrony, które przysługuje każdemu, przeciwko komu prowadzone jest postępowanie karne, i we wszystkich stadiach tego postępowania (art. 42 ust. 2 Konstytucji) – przez to, że kwestionowane przepisy nie gwarantują prawa do zajęcia własnego stanowiska w sprawie oraz ustosunkowania się do argumentów strony przeciwnej,

2) prawa do sprawiedliwej procedury sądowej, będącego elementem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – przez to, że kwestionowane przepisy nie gwarantują prawa do wysłuchania przez sąd,

3) zasady proporcjonalności, warunkującej dopuszczalność ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) – przez to, że żadne okoliczności, w tym potrzeba zapewnienia sprawności i szybkości postępowania zażaleniowego, nie stanowią dostatecznego uzasadnienia ograniczenia podstawowych gwarancji procesu karnego wiążących się z konstytucyjnymi prawem do obrony oraz prawem do sądu,

4) zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – przez to, że zakwestionowane przepisy umożliwiają nieuzasadnione, bo oparte wyłącznie na „uznaniu i dobrej woli” sądu odwoławczego, różnicowanie traktowania osób znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej, tj. osób, które wniosły do sądu zażalenie dotyczące stosowania środków przymusu innych niż zażalenie i tymczasowe aresztowanie,

5) zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) – przez to, że nierzetelne ukształtowanie procedury sądowej narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.3. Przed przystąpieniem do rozpatrzenia wniosku Rzecznika Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że problem dotyczący braku gwarancji udziału podejrzanego lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu odwoławczego, na którym rozpatrywane jest zażalenie na stosowanie środka przymusu, był już przedmiotem orzekania przez Trybunał. Szczególne znaczenie ma wyrok z 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114), w którym Trybunał – podzielając zarzuty skarżącego oraz zgodne co do konkluzji stanowiska pozostałych uczestników postępowania (Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich) – orzekł, że art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 oraz art. 246 § 1 i 2 k.p.k. jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 41 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 42 ust. 2 Konstytucji przez to, że nie gwarantuje zatrzymanemu lub jego obrońcy albo pełnomocnikowi wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji.

W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że konieczna jest interwencja ustawodawcy w celu wprowadzenia takiej zmiany przepisów procedury karnej, która zapewni pełną realizację standardów konstytucyjnych wynikających z wzorców wskazanych w sentencji wyroku. Realizując wyrok o sygn. SK 29/04, ustawodawca zdecydował się jedynie na dokonanie punktowej zmiany art. 464 § 1 k.p.k. w zakresie koniecznym dla wykonania tego wyroku. Zmiana ta, zgodnie z założeniami inicjatora procesu legislacyjnego (zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego; druk sejmowy nr 3866/IV kadencja), ograniczyła się do zapewnienia zatrzymanemu lub jego obrońcy prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Treść art. 464 § 1 zdanie pierwsze została uzupełniona przez dodanie słów: „oraz na zatrzymanie” (zob. art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 169, poz. 1416).

W 2012 r. wniesiona została do Trybunału skarga konstytucyjna, w której ponownie zakwestionowano zgodność art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. z szeregiem postanowień Konstytucji, w tym z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 45 ust. 1 (sygn. SK 54/12). W sprawie skarżącego sąd karny odwoławczy – na posiedzeniach bez udziału skarżącego i jego obrońcy (choć wniosek o dopuszczenie do udziału został złożony) – odmówił uwzględnienia zażaleń na stosowanie środków zabezpieczających w postaci poręczenia majątkowego oraz zakazu opuszczania kraju połączonego z zatrzymaniem paszportu. W swoim stanowisku Rzecznik Praw Obywatelskich, który przystąpił do sprawy, wniósł o orzeczenie, że art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie gwarantuje stronie ani jej obrońcy lub pełnomocnikowi prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu, jest niezgodny z art. 2, art. 32, art. 42 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z uwagi jednak na uchybienia formalne skargi, zarzuty niekonstytucyjności nie mogły być merytorycznie rozpoznane przez Trybunał, który postanowieniem z 14 stycznia 2014 r. umorzył postępowanie w sprawie o sygn. SK 54/12 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 7).

W odniesieniu do niniejszego postępowania Trybunał dostrzega, że wątpliwości co do konstytucyjności art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k., sformułowane przez Rzecznika we wniosku z 26 lutego 2014 r., są w istocie tożsame z jego zastrzeżeniami wyrażonymi w stanowisku zajęтым w postępowaniu, które toczyło się pod sygn. SK 54/12. Rzecznik raz jeszcze podjął problem braku gwarancji udziału podejrzanego (oskarżonego) lub obrońcy w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na stosowanie środków przymusu, a więc problem, który we wcześniejszych postępowaniach przed Trybunałem albo zastał rozpoznany jedynie w zakresie dotyczącym zatrzymania (wyrok o sygn. SK 29/04), albo nie mógł być w ogóle rozpatrzony ze względu na przeszkody procesowe (postanowienie o sygn. SK 54/12). Jednocześnie we wniosku, który jest rozpoznawany w niniejszym postępowaniu, Rzecznik zakwestionował art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. w zakresie, w jakim dotyczy postępowań odwoławczych w sprawie stosowania środków przymusu innych niż zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie. Nie występuje zatem przesłanka zbędności orzekania z uwagi na regułę *ne bis in idem*.

1.4. Trybunał zauważa również, że w stanowiskach, które zostały przedstawione w fazie pisemnej niniejszego postępowania, zarówno Prokurator Generalny, jak i Sejm podzielili zasadniczo zarzuty Rzecznika co do niekonstytucyjności art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. Jedyne różnice, jakie rysują się na tle stanowisk uczestników postępowania, dotyczą oznaczenia zakresu, w jakim przepisy te mają zostać poddane przez Trybunał kontroli konstytucyjności, w szczególności wskazania typów środków przymusu, które zostały objęte wnioskiem Rzecznika.

Z tych względów, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania zarzutów, Trybunał musi ustalić dokładny zakres zaskarżenia w sprawie. Należy bowiem mieć na uwadze, że przy orzekaniu Trybunał związany jest zakresem zaskarżenia, na który składa się zarówno określenie przedmiotu kontroli, jak i wskazanie wzorca tej kontroli (zob. art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Jako przedmiot kontroli Rzecznik wskazał art. 464 § 1 i 2 oraz art. 96 § 1 i 2 k.p.k. Wnioskodawca nie zakwestionował konstytucyjności art. 464 § 3 k.p.k.

1) Zgodnie z art. 464 § 1 i 2 k.p.k.:

„§ 1. Strony oraz obrońcy i pełnomocnicy mają prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na postanowienie kończące postępowanie oraz na zatrzymanie. Mają oni prawo do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego także wtedy, gdy przysługuje im prawo udziału w posiedzeniu sądu pierwszej instancji.

§ 2. W innych wypadkach sąd odwoławczy może zezwolić stronom lub obrońcy albo pełnomocnikowi na wzięcie udziału w posiedzeniu”.

2) Zgodnie z art. 96 § 1 i 2 k.p.k.:

„§ 1. Strony oraz osoby niebędące stronami, jeżeli ma to znaczenie dla ochrony ich praw lub interesów, mają prawo wziąć udział w posiedzeniu wówczas, gdy ustawa tak stanowi, chyba że ich udział jest obowiązkowy.

§ 2. W pozostałych wypadkach mają one prawo wziąć udział w posiedzeniu, jeżeli się stawia, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

Wniosek Rzecznika ma charakter zakresowy. Kwestionuje on konstytucyjność art. 464 § 1 i 2 w związku z art. 96 § 1 i 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie gwarantuje podejrzanemu/oskarżonemu lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu.

2.2. Biorąc pod uwagę treść wniosku oraz całokształt rozwiązań kodeksowych, Trybunał stwierdza, że przedstawiony przez Rzecznika problem braku gwarancji udziału podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie w sprawie stosowania środków przymusu innych niż zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie rzeczywiście wiąże się z treścią art. 464 k.p.k. Przepisy umieszczone w dziale VI kodeksu postępowania karnego nie regulują odrębnie postępowania odwoławczego przed sądem rozpoznającym zażalenie na stosowanie tych środków. Ograniczają się one do ogólnego wskazania, że na określone decyzje w sprawie środków przymusu przysługuje zażalenie (zob. art. 252 § 1, art. 270 § 3, art. 284 § 2, art. 290 § 2, art. 293 § 3 k.p.k.). Do postępowania odwoławczego w sprawie stosowania środków przymusu zastosowanie mają zatem przepisy rozdziału 50 kodeksu postępowania karnego, natomiast sąd rozpatrujący zażalenie na postanowienie wydane w takiej sprawie jest sądem odwoławczym w rozumieniu art. 464 k.p.k.

Jednocześnie Trybunał przyjmuje, że ponieważ art. 464 § 1 i 2 k.p.k. w sposób wyczerpujący reguluje kwestię, której dotyczą zastrzeżenia Rzecznika, tj. kwestię udziału stron w posiedzeniu sądu odwoławczego, nie jest konieczne wskazywanie art. 96 k.p.k. dla oznaczenia przedmiotu kontroli. Art. 464 k.p.k. jest bowiem przepisem szczególnym w stosunku do art. 96 k.p.k. określającego ogólne reguły udziału stron w posiedzeniach sądu karnego (zob. uzasadnienie uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 21 września 2005 r., sygn. akt I KZP 24/05, Lex nr 155382). Na etapie postępowania odwoławczego prawo do udziału w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie albo jest zagwarantowane z mocy ustawy, o ile zachodzi o jeden z przypadków wymienionych w art. 464 § 1 k.p.k., albo – w pozostałych przypadkach – istnieje z mocy decyzji (zezwolenia) sądu, o czym mowa w art. 464 § 2 k.p.k. Inaczej więc niż wynikałoby z reguły ogólnej wyrażonej w art. 96 § 2 *in principio* k.p.k., udział stron w posiedzeniu sądu odwoławczego nie zależy wyłącznie od tego, czy się stawia. Art. 464 § 2 k.p.k. należy uznać za przepis, który stanowi „inaczej” w rozumieniu art. 96 § 2 *in fine* k.p.k.

Trybunał stwierdza ponadto, że podstawowym przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 464 § 2 k.p.k. To z tego przepisu wynika – zakwestionowana przez wnioskodawcę – norma, która uzależnia możliwość skorzystania przez podejrzanego (oskarżonego) z prawa do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego od zezwolenia tegoż sądu. Jednocześnie norma ta ma zastosowanie do posiedzeń sądu odwoławczego w sprawach, które nie są objęte zakresem obowiązywania art. 464 § 1 k.p.k. Tym samym art. 464 § 1 k.p.k. dookreśla – od strony negatywnej – zakres przedmiotowy art. 464 § 2 k.p.k.

Trybunał uznaje zatem, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k.

2.3. Odnosząc się do kwestii zakresu, w jakim art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. miałby zostać poddany kontroli konstytucyjności, Trybunał przypomina, że w dziale VI kodeksu postępowania karnego, opartym tytułem: „Środki przymusu”, ustawodawca unormował następujące instytucje prawa karnego procesowego: zatrzymanie (art. 243-248), środki zapobiegawcze (art. 249-277), poszukiwanie oskarżonego lub osoby

podejrzanej, w tym poszukiwanie listem gończym (art. 278-280), list żelazny (art. 281-284), kary porządkowe (art. 285-290) oraz zabezpieczenie majątkowe (art. 291-295). Do środków zapobiegawczych ustawodawca zaliczył: tymczasowe aresztowanie, poręczenie majątkowe, poręczenie społeczne, poręczenie osoby godnej zaufania, dozór Policji, nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zawieszenie w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu albo nakaz powstrzymania się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów, a także zakaz opuszczania kraju, który może być połączony z zatrzymaniem paszportu. Nie wszystkie wymienione środki przymusu mieszczą się w zakresie orzekania przez Trybunał w niniejszym postępowaniu.

Zarówno w *petitum* wniosku, jak i w jego uzasadnieniu, Rzecznik konsekwentnie wskazuje na brak gwarancji udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na stosowanie środków przymusu innych niż zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie. Zakres zaskarżenia nie obejmuje zatem – co oczywiste w świetle aktualnego brzmienia art. 464 § 1 zdanie pierwsze *in fine* k.p.k. – posiedzeń sądu rozpoznającego zażalenia na zatrzymanie. Zakres zaskarżenia nie obejmuje również posiedzeń sądu odwoławczego dotyczących zastosowania lub przedłużenia tymczasowego aresztowania. Jak bowiem przewiduje art. 249 § 5 k.p.k., prokurator i obrońca mają prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu dotyczącym przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania oraz rozpoznania zażalenia na zastosowanie lub przedłużenie tego środka zapobiegawczego, przy czym niestawiennictwo obrońcy lub prokuratora należycie zawiadomionych o terminie nie tamuje rozpoznania sprawy. Na żądanie oskarżonego, który nie ma obrońcy, wyznacza się do tej czynności obrońcę z urzędu, a zarządzenie w tej sprawie może wydać także referendarz sądowy.

Wnioskiem Rzecznika objęte są z kolei te przypadki, w których sąd odwoławczy rozpoznaje zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie. Wątpliwości Sejmu i Prokuratora Generalnego wzbudziło jednak to, jak należy rozumieć pojęcie „postanowienia dotyczące stosowania” tych środków, którego wnioskodawca nie sprecyzował.

Biorąc pod uwagę otoczenie normatywne zakwestionowanego przepisu, a także treść wniosku Rzecznika, Trybunał przyjmuje, że zarzuty niekonstytucyjności odnoszą się nie tylko do kwestii gwarancji udziału w posiedzeniach sądu rozpoznającego zażalenie na „zastosowanie” – po raz pierwszy – środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie. Obejmują one również te sytuacje, w których na posiedzeniu sądu ma być rozpatrywane zażalenie na postanowienie w sprawie wniosku oskarżonego (podejrzanego) o uchylenie lub zmianę środka. Chodzi zatem o wszystkie posiedzenia dotyczące zażaleń na „postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego” w rozumieniu art. 252 § 1 k.p.k. Zgodnie z art. 254 § 1 k.p.k., oskarżony może składać w każdym czasie wnioski o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego. W kwestii tego wniosku rozstrzyga prokurator, a po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu – sąd, przed którym sprawa się toczy. Na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego przysługuje – w myśl art. 252 § 1 k.p.k. – zażalenie na zasadach ogólnych, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepis ten znajduje zastosowanie także do postanowień wydanych na skutek rozpoznania wniosków oskarżonego, o których mowa w art. 254 § 1 k.p.k., a zatem do postanowień o uchyleniu, odmowie uchylenia, zmianie lub odmowie zmiany środka zapobiegawczego (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 26 listopada 2003 r., sygn. akt I KZP 30/03, Lex nr 81639, a także uchwałę 7 sędziów SN z 29 października 2004 r., sygn. akt I KZP 19/04, Lex nr 125545). Jak bowiem przyjmuje Sąd Najwyższy, postanowienie odmawiające uwzględnienia wniosku o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego oznacza decyzję o dalszym jego stosowaniu na zasadach określonych we wcześniejszym postanowieniu (zob. postanowienie SN z 26 lipca 2007 r., sygn. akt I KZP 20/07, Lex nr 298957).

Trybunał dostrzega przy tym, że w niektórych sytuacjach procesowych, w których o stosowaniu środka zapobiegawczego decyduje sąd (nie zaś prokurator), osoba wnosząca zażalenie ma zagwarantowane prawo do udziału w posiedzeniach sądu odwoławczego na zasadach art. 464 § 1 zdanie drugie k.p.k. Po pierwsze, zgodnie z art. 249 § 3 k.p.k., przed „zastosowaniem” (po raz pierwszy) przez sąd środka zapobiegawczego konieczne jest przesłuchanie oskarżonego (a zatem i jego udział w posiedzeniu sądu). Do udziału w przesłuchaniu należy dopuścić również ustanowionego obrońcę, jeżeli się stawi, przy czym zawiadomienie obrońcy o terminie przesłuchania nie jest obowiązkowe, chyba że oskarżony o to wnosi, a nie utrudni to przeprowadzenia czynności. O terminie przesłuchania sąd zawiadamia też prokuratora. Po drugie, w myśl art. 339 § 5 w związku z art. 339 § 3 pkt 6 k.p.k., strony (w tym oskarżony) oraz obrońcy i pełnomocnicy mogą wziąć udział w posiedzeniu sądu, na które prezes sądu – po wniesieniu aktu oskarżenia przez uprawnionego oskarżyciela – kieruje sprawę w związku z potrzebą wydania postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania lub innego środka przymusu. Po trzecie, w sprawach dotyczących przepadku przedmiotu poręczenia majątkowego lub ściągnięcia sumy poręczenia – o czym zawsze orzeka sąd (zob. art. 270 § 1 k.p.k.) – art. 270 § 2 k.p.k. przewiduje, że oskarżony, poręczający i prokurator mają prawo wziąć udział w posiedzeniu sądowym lub złożyć wyjaśnienia na piśmie. W tych trzech sytuacjach procesowych oskarżony (podejrzany) lub jego obrońca mają

zagwarantowane prawo do udziału w posiedzeniu sądu, który podejmuje decyzję w przedmiocie stosowania środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie. A skoro tak, to – zgodnie z art. 464 § 1 zdanie drugie k.p.k. – mają również prawo do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego.

W ocenie Trybunału, te trzy wymienione przypadki nie wyczerpują jednak wszystkich możliwych sytuacji procesowych. Przykładowo, art. 249 § 3 k.p.k. nie ma zastosowania, gdy sąd, przed którym toczy się postępowanie karne w fazie jurysdykcyjnej, rozpatruje wniosek o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, pojęcie „zastosowanie”, użyte w art. 249 § 3 k.p.k., powinno być odnoszone jedynie do „pierwszego” w toku postępowania w danej sprawie postanowienia o stosowaniu środka zapobiegawczego (zob. uzasadnienie uchwały SN z 26 września 2002 r., sygn. akt I KZP 32/02, Lex nr 54952). Tak więc w przypadku, gdy stosowanie trwającego już środka jest przedłużane, przesłuchanie oskarżonego nie jest konieczne (T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014, t. I, s. 894). Art. 254 k.p.k. nie reguluje kwestii udziału stron w posiedzeniu sądu rozpatrującego wniosek o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego, toteż zastosowanie mają reguły ogólne z art. 96 k.p.k., w świetle których strona ma prawo do wzięcia udziału w posiedzeniu, jeśli się stawi (§ 2). Sąd nie ma jednak obowiązku informowania oskarżonego ani jego obrońcy o czasie i miejscu tego posiedzenia. W efekcie, tylko wówczas, gdy strona samodzielnie ustali termin posiedzenia sądu w sprawie wniosku o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego oraz stawi się na to posiedzenie, uzyska ona też prawo – po wniesieniu zażalenia – do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego na podstawie art. 464 § 1 zdanie drugie k.p.k. Jeśli jednak strona nie stawi się na posiedzenie sądu rozpatrującego wniosek, to udział w posiedzeniu sądu odwoławczego będzie zależał od decyzji tego sądu – zgodnie z art. 464 § 2 k.p.k.

Trybunał uznaje zatem, że nie ma podstaw, by przyjąć (jak to czyni Prokurator Generalny, zob. s. 53-56 stanowiska), że wniosek Rzecznika dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy środki zapobiegawcze inne niż tymczasowe aresztowanie stosuje wobec podejrzanego w toku postępowania przygotowawczego prokuratora.

W odniesieniu do pozostałych instytucji uregulowanych w dziale VI kodeksu postępowania karnego Trybunał zwraca uwagę, że decyzja o zarządzeniu poszukiwania oskarżonego lub osoby podejrzanej, o której mowa w art. 278 k.p.k., nie podlega w ogóle zaskarżeniu. Dotyczy to też postanowienia o poszukiwaniu listem gończym oskarżonego, który się ukrywa, a w stosunku do którego podjęto wcześniej decyzję o tymczasowym aresztowaniu (art. 279 § 1 k.p.k.). Z uwagi na treść art. 459 § 1 i 2 (w związku z art. 466 § 1 k.p.k.) należy przyjąć, że jeśli przepisy kodeksu postępowania karnego „milczą” w kwestii dopuszczalności zaskarżenia określonego postanowienia lub zarządzenia (a tak jest właśnie w przypadku zarządzenia poszukiwania), przy czym nie jest to postanowienie zamykające drogę do wydania wyroku ani postanowienie co do środka zabezpieczającego, to zażalenie na takie rozstrzygnięcie nie przysługuje. W konsekwencji w ogóle nie występuje problem braku gwarancji udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego.

Z tych względów Trybunał stwierdza, że wnioskami Rzecznika nie są objęte decyzje o poszukiwaniu oskarżonego lub osoby podejrzanej, w tym postanowienia o poszukiwaniu listem gończym.

Stanowisko to Trybunał odnosi również do postanowień o wydaniu listu żelaznego, które nie podlega zaskarżeniu (*a contrario* art. 284 § 2 w związku z art. 459 § 1 i 2 k.p.k.). Zaskarżalne są z kolei postanowienia o odmowie wydania listu żelaznego, o odwołaniu listu żelaznego, a także o przepadku lub ściągnięciu wartości majątkowych udzielonych z tytułu poręczenia w razie odwołania listu żelaznego z powodu naruszenia jego warunków (art. 284 § 2 k.p.k.). Trybunał zwrócił jednak uwagę na charakter tej instytucji, która sama w sobie nie stanowi środka ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności (takich jak wolność osobista czy prawa majątkowe). Wręcz przeciwnie, istotą listu żelaznego jest zapewnienie oskarżonemu, że pozostanie on na wolności aż do czasu prawomocnego ukończenia postępowania (przy zastrzeżeniu wywiązania się przez niego z warunków określonych w art. 282 § 1 k.p.k.). Nawet odwołanie listu żelaznego nie powoduje automatycznie po stronie oskarżonego żadnych negatywnych konsekwencji mających postać ograniczeń w korzystaniu z praw lub wolności. Dolegliwości te mogą wynikać dopiero z zastosowania – już po prawomocnym odwołaniu listu żelaznego – innych środków uregulowanych w dziale VI (np. tymczasowego aresztowania lub dozoru Policji). Do tego spełnione musiałyby jednak być przesłanki warunkujące zastosowanie tych środków, określone w odrębnych przepisach (np. art. 249 § 1 k.p.k.). Odwołanie listu żelaznego nie jest więc, samo w sobie, rozstrzygnięciem o „represyjnym” charakterze, a tylko takich „represyjnych” (tj. ingerujących w prawa i wolności konstytucyjnie chronione) środków zdaje się – w ocenie Trybunału – dotyczyć wniosek Rzecznika.

Pomijając zatem sygnalizowane przez uczestników niniejszego postępowania wątpliwości co do zasadności kwalifikowania listu żelaznego do kategorii środków przymusu, Trybunał stwierdza, że zakres zaskarżenia – z uwagi na istotę zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę – nie obejmuje postępowań w sprawie odmowy wydania albo odwołania listu żelaznego.

Trybunał dostrzega przy tym, że o ingerencji w prawa i wolności można mówić w przypadku, gdy sąd, orzekając o odwołaniu listu żelaznego, postanawia jednocześnie o przepadku lub ściągnięciu wartości majątkowych

udzielonych z tytułu poręczenia majątkowego, od złożenia którego uzależnione zostało wydanie listu żelaznego. Do postępowania w sprawie przepadku lub ściągnięcia wartości majątkowych udzielonych z tytułu poręczenia zastosowanie mają jednak ogólne regulacje dotyczące poręczeń majątkowych, w tym art. 270 § 2 k.p.k., zgodnie z którym oskarżony, poręczający i prokurator mają prawo wziąć udział w posiedzeniu sądowym lub złożyć wyjaśnienia. Skoro przepis ten gwarantuje oskarżonemu prawo do udziału w posiedzeniu sądu orzekającego o przepadku przedmiotu poręczenia albo ściągnięcia sumy poręczenia w związku z odwołaniem listu żelaznego, to – w razie złożenia zażalenia na postanowienie sądu w zakresie dotyczącym przepadku (ściągnięcia) wartości poręczenia – oskarżony ma także zagwarantowane prawo do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego na zasadach art. 464 § 1 zdanie drugie k.p.k.

Jeśli zaś chodzi o kary porządkowe, Trybunał przypomina, że istotą zarzutów przedstawionych przez Rzecznika jest brak gwarancji udziału podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie w przedmiocie środków przymusu innych niż zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie. Tym samym poza zakresem orzekania w niniejszej sprawie muszą znaleźć się również postępowania odwoławcze dotyczące stosowania kar porządkowych. Zgodnie bowiem z art. 285 k.p.k., kary porządkowe, o których mowa w rozdziale 31 kodeksu postępowania karnego, mogą być nałożone na świadka, biegłego, tłumacza, specjalistę albo na obrońcę lub pełnomocnika w przypadkach szczególnych ze względu na ich wpływ na przebieg czynności procesowych. Przepisy zamieszczone w tym rozdziale w ogóle nie odnoszą się do problematyki stosowania wobec podejrzanego (oskarżonego) środków przymusu (zob. m.in. art. 287 § 4 k.p.k.).

Ostatnią z instytucji uregulowanych w dziale VI kodeksu postępowania karnego jest zabezpieczenie majątkowe, ustanawiane, co do zasady, na mieniu oskarżonego w razie zarzucenia mu popełnienia przestępstwa, za które można orzec grzywnę lub świadczenie pieniężne albo w związku z którym można orzec przepadek lub środek kompensacyjny (zob. art. 291 § 1 k.p.k.). Postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym wydaje sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator (art. 293 § 1 k.p.k.). Na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego przysługuje zażalenie (art. 293 § 3 k.p.k.), przy czym pod pojęciem „postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia” należy rozumieć także np. postanowienia o odmowie zabezpieczenia na wniosek stron, oddaleniu wniosku podejrzanego o uchylenie zabezpieczenia albo o zmianę zakresu lub sposobu zabezpieczenia (T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, s. 1005). Jeśli takie postanowienie wydał prokurator, to – w razie jego zaskarżenia – do postępowania przed sądem odwoławczym zastosowanie ma kwestionowany przez Rzecznika art. 464 § 2 k.p.k., który uzależnia udział strony od zezwolenia sądu. Jeśli zaś postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego wydaje sąd, to sytuacja strony w postępowaniu odwoławczym różni się w zależności od tego, czy wzięła ona udział w posiedzeniu tego sądu na zasadach określonych w art. 96 § 2 k.p.k. A zatem, jeśli strona stawiała się na posiedzeniu sądu stosującego zabezpieczenie majątkowe, to korzysta ona z prawa do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego, zgodnie art. 464 § 1 zdanie drugie k.p.k. Sąd podejmujący decyzję o stosowaniu zabezpieczenia majątkowego nie ma jednak obowiązku informować podejrzanego (oskarżonego) o czasie i miejscu posiedzenia. Jeśli więc podejrzany (oskarżony) samodzielnie nie dowie się o terminie posiedzenia i nie stawi się na nie, to jego udział w postępowaniu przed sądem odwoławczym zależeć będzie od decyzji sądu odwoławczego wydanej na podstawie art. 464 § 2 k.p.k.

Reasumując tę część rozważań, Trybunał przyjmuje, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie gwarantuje podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie, a także zażalenie na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego. W odniesieniu do pozostałych środków przymusu (poszukiwania, w tym poszukiwania listem gończym, listu żelaznego oraz kar porządkowych) postępowanie ulega 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.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.4. Na zakończenie rozważań dotyczących przedmiotu kontroli, Trybunał pragnie przypomnieć, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – ma kompetencję do kontroli tzw. pominięć prawodawczych. Pod tym pojęciem 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. Zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w zakwestionowanym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominał, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien unormować. Pominięcie prawodawcze należy przy tym odróżnić od zaniechania ustawodawczego, określanego w orzecznictwie jako sytuacja, w której ustawodawca

pozostawił określoną problematykę całkowicie poza uregulowaniem prawnym. Polski model właściwości Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje bowiem orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, choćby obowiązek wydania aktu normatywnego wynikał z norm konstytucyjnych (zob. zamiast 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).

Na gruncie niniejszego postępowania Trybunał uznaje jednak, że rozpoznawany wniosek Rzecznika z 26 lutego 2014 r. nie dotyczy ani pominięcia prawodawczego, ani – tym bardziej – zaniechania ustawodawczego. Biorąc pod uwagę treść zakwestionowanych przepisów oraz argumentację przedstawioną przez wnioskodawcę, Trybunał stwierdza, że nie chodzi o niepełne (fragmentaryczne) uregulowanie danej kwestii przez ustawodawcę, ponieważ źródła naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych Rzecznik dopatruje się nie w braku jakichś elementów regulacji, lecz w przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniu prawnym, które wprost wynika z art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. Rzecznik nie kwestionuje tego, że podejrzany (oskarżony) i jego obrońca zostali „pominięci” w katalogu podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie o stosowaniu środka przymusu innego niż zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie, ale to, że udział ten został uzależniony od decyzji („uznania”) sądu. Jak już zostało wyżej wskazane, przepisy kodeksu postępowania karnego wyczerpująco regulują kwestię udziału strony w posiedzeniu sądu odwoławczego. Szczególne znaczenie ma art. 464 § 2 k.p.k., który jest stosowany do wszystkich innych przypadków niż te uregulowane w przepisach szczególnych (tj. w art. 464 § 1 k.p.k.) i który przesądza, że w tych „innych” przypadkach udział strony zależy od decyzji sądu. Trybunał podziela opinię, że „[t]ak dekodowanej normy prawnej nie można zatem uznać za niepełną (i w tym sensie zawierającą pominięcie prawodawcze)” (s. 3 i 4 stanowiska Sejmu).

3. Wzorce kontroli.

3.1. W *petitum* wniosku z 26 lutego 2014 r. Rzecznik wskazał jako wzorce kontroli art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1, a także art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę sposób ujęcia przez wnioskodawcę problemu konstytucyjnego oraz zawartą we wniosku argumentację, Trybunał przyjmuje, że zasadniczym wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do sądu. Istota sprawy przedstawionej przez Rzecznika tkwi bowiem w kwestii poszanowania zasady sprawiedliwości proceduralnej w zakresie sposobu ukształtowania postępowania przed sądem odwoławczym rozpatrującym zażalenie na stosowanie środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca, nie zapewniając gwarancji udziału podejrzanego (oskarżonego) ani jego obrońcy w posiedzeniu sądu, na którym rozpoznawane jest to zażalenie, naruszył również konstytucyjne prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego. Zarzuty Rzecznika należy zatem rozpoznać przede wszystkim w świetle art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

W *petitum* wniosku nie został przywołany jako wzorec art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu wnioskodawca wskazuje jednak, że – w jego ocenie – nie zachodzą żadne okoliczności, które uzasadniają ograniczenie prawa do obrony i prawa do sądu. Konkluzję tę sformułował na tle analizy wymagań, jakie wynikają właśnie z art. 31 ust. 3 (s. 9-11 wniosku RPO). Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał przyjmuje, że wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu jest także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzut nieuzasadnionego ograniczenia prawa do sądu oraz prawa do obrony w związku z brakiem gwarancji udziału osoby składającej zażalenie lub jej obrońcy w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie w sprawie stosowania środków przymusu należy rozpoznać zatem w świetle art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jako dodatkowe wzorce kontroli Rzecznik wskazał też art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawa) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości).

Treść gwarancji wynikających z przywołanych postanowień konstytucyjnych była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych Trybunału. Z tych względów Trybunał ograniczył się do przypomnienia wyłącznie tych ustaleń, które mają znaczenie na gruncie sprawy rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu.

3.2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W postanowieniu tym prawodawca konstytucyjny wyraził prawo do sądu, będące z jednej strony samodzielnym prawem osobistym przysługującym każdemu, a z drugiej strony – instrumentem ochrony innych praw i wolności chronionych konstytucyjnie, takich jak wolność osobista (art. 31 ust. 1 i art. 41 ust. 1), prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, a także czci i dobrego imienia (art. 47), własności oraz innych praw majątkowych (art. 64). Mając na uwadze dualistyczny charakter prawa do sądu, Trybunał przyjmuje, że „z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika

jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu” (wyrok z 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym, na treść prawa do sądu składają się następujące elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (sądów) zgodnie z wymaganiami niezależności, bezstronności i niezawisłości (zob. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, którego tezy zostały rozwinięte w wyroku pełnego składu z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; w najnowszym orzecznictwie zob. wyroki z: 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111; 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 86; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96).

Zakres zastosowania gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji determinuje pojęcie „sprawy”, które – na gruncie postanowień konstytucyjnych – powinno być rozumiane w sposób autonomiczny. W szczególności, nie może być ono wykładane przez odniesienie do definicji „sprawy” ukształtowanych na tle przepisów poszczególnych procedur (karnej, cywilnej, administracyjnej). W swoim orzecznictwie Trybunał przyjął, że „[r]espektując ową autonomiczność pojęcia «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 [K]onstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (...)” (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Pogląd ten należy uznać za utrwalony w orzecznictwie (zob. ostatnio wyrok o sygn. SK 22/13 wraz z przywołanymi tam judykatami). W wyroku z 8 października 2013 r., sygn. K 30/11 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 98), Trybunał stwierdził, że: „[w] rezultacie treść normatywna pojęcia «rozpatrzenie sprawy» utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach. Chodzi tu o czynność polegającą na prawnej kwalifikacji określonego stanu faktycznego na podstawie konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do danego podmiotu, która wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień bądź obowiązków tego podmiotu”. Co istotne, ochrona przewidziana w art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz obejmuje także inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu (wyrok o sygn. K 30/11).

Trybunał wyodrębnia przy tym w orzecznictwie dwa obszary objęte zakresem konstytucyjnego terminu „sprawa”: 1) wszelkiego rodzaju spory prawne z udziałem podmiotów prywatnych oraz 2) rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych, przy czym ten drugi rodzaj spraw ma – zdaniem Trybunału – charakter szczególnie (zob. szerzej wyrok z 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96). W wyroku o sygn. SK 22/13 Trybunał wskazał, że sprawą karną w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest każde rozstrzygnięcie organu procesowego, którego przedmiotem jest odpowiedzialność karna albo kwestia bezpośrednio związana z tym rozstrzygnięciem, powodująca zmiany w sferze interesów uczestnika tego postępowania, a ze względu na swą dolegliwość wymagająca, aby rozstrzygnięcie zapadło w warunkach bezstronności i niezależności przed niezawisłym sądem.

3.3. W świetle zarzutów przedstawionych przez Rzecznika zasadnicze znaczenie ma ten element prawa do sądu, który odnosi się do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Należy w związku z tym przypomnieć, że „niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej” (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Trybunał zaznacza przy tym, że: „«tożsamość konstytucyjna» sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest wyznaczana – poza oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – między innymi przez odrzucenie dowolności i arbitralności, zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, traktowanie jawności jako zasady, wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne i weryfikowalne uzasadnienia, oraz przewidywalność postępowania z punktu widzenia jego uczestnika” (wyrok o sygn. SK 14/13). Konstytucyjny nakaz odpowiedniego ukształtowania procedury zakłada zatem realizację licznych zasad procesowych, wśród których wymienić należy przede wszystkim zasady sprawiedliwości, rzetelności i jawności postępowania (zob. wyroki o sygn. P 11/09 oraz SK 39/09, wraz w przywołanymi w nich judykatami).

3.4. W orzecznictwie konstytucyjnym zasadę sprawiedliwej i rzetelnej procedury zalicza się do „istoty” prawa do sądu, które bez zachowania standardów sprawiedliwości i rzetelności stałoby się prawem fasadowym. Jednocześnie zwraca się też uwagę na ścisłe powiązanie omawianej zasady konstytucyjnej z zasadami i wartościami wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), takimi jak zasada ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; zob. też wyrok o sygn. SK 39/09). Jak bowiem zauważa Trybunał, nierzetelne ukształtowanie procedury sądowej może naruszać prawo do sądu, a jednocześnie – z uwagi na to, że władza publiczna działa tu przez tworzenie prawa, oraz ze względu na skutek, jaki nierzetelność procedury wywołuje w społecznym odbiorze (naruszenie zaufania) – może naruszać art. 2 Konstytucji (wyrok o sygn. P 11/09).

Charakter konstytucyjnej zasady sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej sprawia, że nie może być ona pojmowana w kategoriach abstrakcyjnych (zob. wyrok z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101). Same pojęcia „sprawiedliwej procedury” oraz „rzetelnej procedury” nie mają ścisłego znaczenia. Ustawodawca dysponuje znaczną swobodą regulacyjną w zakresie kształtowania procedur sądowych z uwzględnieniem zróżnicowanych czynników, takich jak charakter przedmiotu postępowania, konfiguracja podmiotowa, a także znaczenie sprawy dla praw i interesów jednostki. Z zasady sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej można jednak wywieść pewne dyrektywy ogólne, które ustawodawca musi uwzględnić. Przede wszystkim, konstytucyjny wymóg sprawiedliwości proceduralnej nakłada obowiązek ustanowienia takich rozwiązań proceduralnych, które umożliwią ustalenie prawdy w procesie, a także wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach oraz odpowiedzialności uczestników postępowania. Z kolei wymóg rzetelności proceduralnej należy odnosić do sposobu ukształtowania przepisów w toku postępowania, zapewniających należytą ochronę słusznym interesów jego uczestników (zob. P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 106). Ponadto, jak już wyjaśniał Trybunał, można wskazać na swoiste jądro znaczeniowe omawianej zasady konstytucyjnej, obejmujące gwarancje, które powinny zostać zapewnione w ramach każdego postępowania sądowego, niezależnie od jego charakteru i przedmiotu. Zasada sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej wymaga zatem zapewnienia w szczególności: prawa strony do wysłuchania, prawa do informowania i ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, prawa do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawnego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie oraz umożliwienia wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd (tak np. w przywołanych wyżej wyrokach o sygn. P 11/09, SK 39/09, SK 8/12 oraz SK 17/12).

Biorąc pod uwagę treść zarzutów, które zostały przedstawione przez Rzecznika w niniejszym postępowaniu, Trybunał przypomina pogląd wyrażony w wyroku z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41), zgodnie z którym: „[w] każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych”. Co prawda Konstytucja, poza wysłowieniem w art. 45 ust. 1 ogólnej zasady prawa do sądu, nie wymienia wprost szczegółowych zasad prowadzenia postępowania sądowego, takich jak wspomniana zasada wysłuchania przez sąd. Nie oznacza to jednak, że przynajmniej niektóre z tych zasad szczegółowych nie mają konstytucyjnego charakteru. Trybunał wskazywał już bowiem, że niektóre zasady szczegółowe postępowania sądowego, w tym zasada wysłuchania strony przez sąd, mają charakter zasad pochodnych wywodzonych z ogólnej formuły prawa do sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego (zob. wyrok z 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114). Prawo do wysłuchania przez sąd ma zatem bezpośrednie, konstytucyjne zakotwiczenie w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trafnie przy tym stwierdza się w doktrynie, że „udział stron i innych uczestników procesu jest istotny z punktu widzenia ich interesów procesowych, a także rzetelności procesu i tym samym również niektórych zasadach, na jakich oparty jest demokratyczny proces karny, np. kontrydiktoryjności, ustności, jawności wewnętrznej, równości broni procesowej, ale też prawdy” (T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, s. 413).

3.5. Do podstawowych gwarancji prawa do sądu należy również prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy, o którym wprost mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić wyłącznie ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub ważny interes prywatny, przy czym wyrok zawsze ogłaszany jest publicznie (art. 45 ust. 2 Konstytucji). Trybunał wyjaśniał już w swoim orzecznictwie, że „[p]ojęcie «jawności postępowania sądowego» jest najczęściej używane w doktrynie prawa na oznaczenie jawności dla publiczności. W tym sensie zasada jawności oznacza prawo wstępu publiczności na rozprawy sądowe. Termin «jawność postępowania» używany jest również na oznaczenie jawności dla stron. Jawność postępowania w tym drugim znaczeniu oznacza dopuszczenie stron do udziału w czynnościach procesowych. W kontekście art. 45 ust. 2 Konstytucji, przez wymóg jawnego rozpatrzenia sprawy należy rozumieć obowiązek zapewnienia publiczności możliwości wstępu na rozprawę

sądową, co nie prowadzi jednak do odrzucenia gwarancji wynikających z drugiego z przedstawionych znaczeń omawianej zasady” (wyrok o sygn. SK 5/02).

Konstytucyjna zasada jawności postępowania sądowego obejmuje zatem zarówno jawność zewnętrzną (jawność dla publiczności), jak i jawność wewnętrzną (jawność dla stron postępowania). Zasada ta w tym drugim znaczeniu ma zasadnicze znaczenie dla rozpoznania zarzutów przedstawionych przez Rzecznika. Należy wobec tego przypomnieć, że „[j]awność wewnętrzną postępowania sądowego (jawność wobec stron), rozumiana m.in. jako prawo jednostki do wzięcia udziału w postępowaniu, jest wpisana immanentnie w pojęcie *fair trial* i powinna być rozpatrywana przede wszystkim z punktu widzenia ust. 1 art. 45 Konstytucji” (wyrok o sygn. SK 29/04). Jak wskazuje się w doktrynie, „[j]awność wewnętrzną obejmuje ogólnie pojmowaną informację o przebiegu i wynikach procesu (postępowania) w jego kolejnych fazach (etapach), w tym dostęp do materiałów sprawy oraz możliwość udziału w (poszczególnych) czynnościach postępowania” (T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 151). Zasada jawności wewnętrznej postępowania sądowego polega m.in. na umożliwieniu stronom uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach sądu, także niebędących rozprawą lub odbywających się przy drzwiach zamkniętych. Obowiązkiem sądu w takiej sytuacji jest zawiadomienie uczestników o posiedzeniach i umożliwienie im wstępu na nie (P. Wiliński, *Proces karny...*, s. 141).

3.6. Naruszenia wymagań wynikających z zasady odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego Rzecznik dopatruje się również w związku z pozbawieniem podejrzanego (oskarżonego) gwarancji prawa do obrony swoich interesów w toku postępowania przed sądem odwoławczym w sprawie stosowania środków przymusu. Nakaz zapewnienia w toku procesu karnego prawa do obrony wyrażony został przez prawodawcę konstytucyjnego w art. 42 ust. 2, zgodnie z którym: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”. Trybunał silnie akcentuje w swoim orzecznictwie w szczególności konieczność takiej realizacji prawa do obrony, aby w ramach konkretnego postępowania możliwość obrony była realna i efektywna, a nie iluzoryczna i abstrakcyjna (zob. wyrok pełnego składu z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Z orzecznictwa wynika również, że prawo do obrony obejmuje dwa wymiary: materialny i formalny. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. prawo do odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych). Obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu (zob. szerzej wyroki z: 11 grudnia 2012 r., sygn. K 37/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 133; sygn. K 19/11; 25 listopada 2014 r., sygn. K 54/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 114).

Gwarancje prawa do obrony przysługują na każdym etapie postępowania karnego, czyli od chwili wszczęcia przeciwko osobie postępowania karnego (w praktyce od chwili przedstawienia zarzutów) aż do wydania prawomocnego wyroku, jak również na etapie postępowania wykonawczego. Gwarancje te należy odnieść też do stadium postępowania, które poprzedza formalne postawienie zarzutów, a więc do stadium, w którym wystąpiło uzasadnione przypuszczenie popełnienia przestępstwa, potwierdzone podjęciem przez organy procesowe czynności skierowanych na ściganie określonej osoby (zob. wyroki o sygn. K 37/11 oraz K 19/11). Termin „we wszystkich stadiach postępowania”, użyty w art. 42 ust. 2 Konstytucji, ma bowiem charakter autonomiczny, a zatem sposób jego wykładni nie może być uzależniony od bieżących rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w przepisach o procedurze karnej. W konsekwencji należy też przyjąć, że prawo do obrony odnosi się zarówno do kolejnych stadiów postępowania głównego, jak i do postępowań incydentalnych (wypadkowych). Trybunał w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku pełnego składu o sygn. K 39/07, że „prawo do obrony przed postępowaniem karnym w konstytucyjnym znaczeniu dotyczy «wszelkich postępowań», a więc brak jakichkolwiek podstaw do ścieśniającej wykładni, eliminującej postępowania wypadkowe czy przygotowawcze, o ile tylko są związane z wkroczeniem w zakres konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 Konstytucji)”. W świetle dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego, „zapewnienie prawa do obrony konieczne jest w każdym represyjnym postępowaniu incydentalnym, i to nawet wtedy, gdy nie wiąże się z nim dotkliwa ingerencja w prawa i wolności konstytucyjne” (P. Wiliński, *Proces karny...*, s. 178).

Prawo do obrony w sensie materialnym rodzi po stronie ustawodawcy obowiązek zapewnienia takich instrumentów procesowych, które umożliwią osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne, realną i efektywną ochronę własnych interesów w toku postępowania. Prawo do ochrony własnych interesów oznacza w szczególności, że oskarżony (podejrzany) może składać wyjaśnienia, prezentować swoje stanowisko czy podejmować inne działania mające na celu przeciwstawienie się kierowanemu względem niemu oskarżeniu (wyrok o sygn. K 30/11). W wyroku o sygn. SK 29/04 Trybunał wprost stwierdził, że warunkiem realizacji prawa do obrony w znaczeniu materialnym jest prawo do udziału w posiedzeniach sądu, co odnosi się również do postępowań incydentalnych poprzedzających rozprawę główną (a niekiedy niezależnych od wszczęcia postępowania przygotowawczego). Trybunał w niniejszym składzie

podziela ten pogląd. Podobne stanowisko zajmuje w tej kwestii też Sąd Najwyższy, który przyjmuje, że „warunkiem realizacji obrony w znaczeniu materialnym jest przysługujące oskarżonemu prawo do udziału w rozprawach i posiedzeniach przed sądem” (wyrok z 4 lutego 2003 r., sygn. akt IV KK 379/02, Lex nr 75448).

3.7. W świetle treści zarzutów przedstawionych przez Rzecznika przypomnieć należy, że ani prawo do sądu, ani prawo do obrony nie mają charakteru absolutnego. Mogą zatem podlegać ograniczeniom na każdym etapie postępowania karnego, o ile te ograniczenia spełniają wymagania wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (w odniesieniu do kwestii ograniczeń prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej, zob. m.in. przywołane wyżej wyroki o sygn. SK 8/12 oraz SK 14/13; jeśli chodzi zaś o możliwość wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z prawa do obrony, zob. m.in. wyroki o sygn. K 19/11 oraz K 54/13). Uwaga ta odnosi się również do prawa do jawnego rozpoznania sprawy. Jak przyjmuje Trybunał, „[m]imo że w Konstytucji nie ma wyraźnego przyzwolenia na wyłączenie jawności wewnętrznej, ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, tj. wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia 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”. Obok formalnego wymagania zachowania formy ustawowej, Konstytucja nakłada zatem pewne wymagania materialne, do których należą nakaz zachowania proporcjonalności ograniczeń oraz zakaz ingerencji w istotę praw lub wolności, które tym ograniczeniom podlegają (zob. wyrok o sygn. K 54/13 oraz przywołane tam orzecznictwo).

W świetle zarzutów przedstawionych przez Rzecznika w niniejszym postępowaniu, podstawowe znaczenie ma zasada proporcjonalności ograniczeń. Ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji wymaga zatem przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Trybunał musi rozważyć: 1) czy wprowadzone ograniczenie służy realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę oraz czy cele te są uzasadnione w świetle wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (kryterium przydatności), 2) czy ograniczenie to jest niezbędne dla ochrony tych wartości w tym sensie, że nie istnieje środek mniej restrykcyjny, który pozwalałby na osiągnięcie tego samego skutku (kryterium konieczności), 3) czy uszczerbek dla konstytucyjnych praw i wolności, jaki wiąże się z badanym ograniczeniem, został odpowiednio wyważony z efektami wprowadzonej regulacji (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*).

3.8. Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał również art. 2 Konstytucji, statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zasadę tę, a w szczególności wynikającą z niej zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy uwzględniać przy rekonstrukcji wzorca sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają bowiem ze sobą w związku (wyrok o sygn. P 11/09). Jednocześnie jednak Trybunał zwraca uwagę, że zasady i wartości wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego są w ramach procesu karnego chronione przez szczegółowe gwarancje wynikające z prawa do sądu (art. 45 ust. 1) oraz prawa do obrony (art. 42 ust. 2).

Z tego względu Trybunał przyjmował w swoim orzecznictwie, że „w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji. Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji wymienionych, szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej. Uwagi te odnoszą się w szczególności do spraw, w których przedstawiony został zarzut naruszenia prawa do sądu. Prawo to jest jednym z elementów składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego. Treść tego prawa została wyrażona w pełni w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 konstytucji, które określają jednocześnie jego zakres i stanowią wystarczającą podstawę do zbadania konstytucyjności zaskarżonych przepisów i oceny zasadności przedstawionego zarzutu” (wyrok o sygn. K 28/97).

Trybunał w niniejszym składzie podziela powyższy pogląd. W efekcie uznaje kontrolę zgodności regulacji zakwestionowanej przez Rzecznika z art. 2 Konstytucji za zbędną 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., co stanowi podstawę do umorzenia postępowania w tym zakresie.

3.9. Wśród wzorców przywołany został również art. 32 ust. 1 Konstytucji, który wyraża zasadę równości wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zdaniem wnioskodawcy, wynikające z art. 464

§ 2 k.p.k. uzależnienie udziału osoby składającej zażalenie na stosowanie środka przymusu w posiedzeniu sądu rozpatrującego to zażalenie od „uznania i dobrej woli sądu odwoławczego” powoduje, że „[p]raktyka orzecznicza sądów w tym zakresie jest różna, w jednych bowiem sprawach sądy uznają obecność podejrzanego/oskarżonego za pożądaną w tego typu posiedzeniach, w innych sprawach takiej potrzeby nie dostrzegają” (s. 12 i 13 wniosku).

Biorąc pod uwagę charakter argumentów przedstawionych przez Rzecznika, Trybunał stwierdza, że wnioskodawca nie wskazał normy różnicującej, która miałyby wynikać z zakwestionowanych przepisów kodeksu postępowania karnego. Rzecznik oparł swój zarzut na zróżnicowanej praktyce sądowej, nie zaś na treści regulacji, która została poddana kontroli Trybunału. Istota przedstawionego problemu konstytucyjnego dotyczy tego, że osoba wnosząca zażalenie oraz jej obrońca nie mają zagwarantowanego prawa do udziału w posiedzeniu (gdyż udział ten zależy od decyzji sądu odwoławczego, posiadającego w tym zakresie znaczny luz decyzyjny), a nie tego, że z przepisu tego miałyby wynikać norma nakazująca odmienne traktowanie podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji prawnie relewantnej. Można wręcz uznać, że w świetle treści art. 464 § 2 k.p.k. każdy osoba składająca zażalenie traktowana jest „równo” w tym sensie, że o jej udziale w posiedzeniu decyduje sąd odwoławczy, oceniając okoliczności konkretnej sprawy. Wynik tej oceny może się, rzecz jasna, różnić w zależności od sprawy. Jest to jednak kwestia praktyki sądowej, nie zaś treści art. 464 § 2 k.p.k., co przyznaje zresztą sam wnioskodawca. Tymczasem, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, jeśli źródłem dyskryminacji proceduralnej uczestnika określonego postępowania przed organem władzy państwowej nie jest bezpośrednio treść kwestionowanych przepisów, lecz niewłaściwa – w ocenie wnioskodawcy – praktyka stosowania tych przepisów przez ten organ, zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być merytorycznie rozpatrzony przez Trybunał (zob. postanowienie z 24 lipca 2002 r., sygn. SK 44/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 57).

Z tych względów Trybunał uznaje za konieczne umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (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.).

3.10. Reasumując powyższe ustalenia, Trybunał stwierdza, że właściwymi wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Udział strony lub jej obrońcy w posiedzeniach sądu karnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

4.1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał kilkakrotnie rozpatrywał problem dopuszczalności wyłączenia lub ograniczenia udziału strony postępowania sądowego w posiedzeniach sądu, na których zapadają rozstrzygnięcia co do jej praw lub obowiązków. Kwestię tę ocenił przede wszystkim w świetle standardów prawa do sądu oraz prawa do obrony, które zostały uczynione przez Rzecznika wzorcami kontroli w niniejszej sprawie. Dwukrotnie wyroki wiązały się bezpośrednio z treścią art. 464 k.p.k. Z tym względów Trybunał uznaje za zasadne przypomnienie najistotniejszych ustaleń.

4.2. Wyrokiem z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41), Trybunał orzekł, że „1. Art. 40 ust. 3b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (...) w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zatrzymanej w izbie wytrzeźwień prawa do udziału w posiedzeniu sądu, na którym rozpatrywane jest zażalenie w sprawie zasadności i legalności doprowadzenia do izby, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzecz[y]pospolitej Polskiej przez to, że narusza zasady sprawiedliwej procedury sądowej. 2. Przepis wymieniony w pkt 1 wyroku nie jest niezgodny z art. 78 oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzecz[y]pospolitej Polskiej”.

Zgodnie z art. 40 ust. 3b ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania przez Trybunał – zażalenie w sprawie zasadności i legalności doprowadzenia do izby wytrzeźwień miało być przekazywane sądowi rejonowemu miejsca doprowadzenia lub zatrzymania w terminie 7 dni od daty doprowadzenia lub zatrzymania, a do rozpoznania tego zażalenia zastosowanie miał znajdować kodeks postępowania karnego. Oznaczało to, że kwestię udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego regulował art. 464 § 2 k.p.k., który uzależniał udział zatrzymanego w posiedzeniu od decyzji sądu.

Oceniając zaskarżoną regulację pod kątem zarzutów pozbawienia osoby zainteresowanej prawa do udziału w postępowaniu oraz prawa do kontroli instancyjnej, Trybunał stwierdził, że „[s]pór o zasadność i legalność doprowadzenia do izby wytrzeźwień, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania, stanowi sprawę w rozumieniu art. 45 Konstytucji”, a zatem „[o]dwołanie w celu ustalenia legalności pozbawienia wolności powinno być rozpatrywane w procedurze sądowej, ukształtowanej zgodnie z wymogami jawności i sprawiedliwości”. Z tej perspektywy Trybunał uznał, że „unormowanie postępowania sądowego w sprawie zażalenia, o którym

mowa w art. 40 ust. 3b ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie zawiera wystarczających gwarancji prawa do wysłuchania, które wiąże się z prawem do udziału w posiedzeniu sądu, a w konsekwencji narusza, wyrażony w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wymóg ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwej procedury. Należy wyjaśnić, że prawo do udziału w postępowaniu pociąga za sobą m.in. obowiązek zawiadomienia przez sąd o terminie posiedzenia. Prawo to nie oznacza natomiast w tym przypadku obowiązku stawiennictwa danej osoby, ani zakazu rozpoznania zażalenia pod nieobecność wnoszącego zażalenie, jeżeli został on powiadomiony o terminie posiedzenia sądu”.

4.3. W przywołanym już wyroku z 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, Trybunał orzekł z kolei, że: „Artykuł 464 § 2 w związku z artykułami 464 § 1 oraz 246 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (...) jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 41 ust. 2 zd. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie gwarantuje zatrzymanemu lub jego obrońcy albo pełnomocnikowi wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 3 zd. 2 Konstytucji”.

Trybunał uznał bowiem, że „unormowanie postępowania sądowego w sprawie zażalenia na zatrzymanie nie zawiera wystarczających gwarancji prawa do wysłuchania, które wiąże się z prawem do udziału w posiedzeniu sądu. W konsekwencji oznacza to naruszenie wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji wymogu ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwej procedury”. Stwierdził jednocześnie, że „[z] punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dyrektywa szybkości postępowania zażaleniowego (...). Dyrektywa ta jest związana z jednym tylko z celów procedury zażaleniowej, tj. jak najszybszym uwolnieniem osoby pozbawionej wolności. Zarówno z punktu widzenia ochrony praw jednostki, jak i prawidłowości stosowania prawa nie mniej ważny jest drugi cel owej procedury, a więc autorytatywna, rzetelna i bezstronna ocena przez sąd prawidłowości zatrzymania”.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnie gwarantowanego prawa do obrony, Trybunał ustalił zaś, że „[s]tan unormowań dotyczących możliwości popierania przez osobę wnoszącą zażalenie na zatrzymanie swojego stanowiska przed sądem rozpatrującym owo zażalenie należy uznać za niewystarczający. Ponieważ art. 464 k.p.k. nie gwarantuje osobie zatrzymanej prawa uczestnictwa w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, ani innej formy wysłuchania przez sąd, zamyka tym samym możliwość przedstawienia przed sądem własnych twierdzeń i dowodów na ich poparcie oraz weryfikacji twierdzeń strony przeciwnej innych niż przedstawione w postanowieniu o zatrzymaniu. (...) W związku z powyższym należy uznać, iż art. 464 § 2 w związku [z] art. 464 § 1 oraz art. 246 § 1 i 2 są w tym zakresie niezgodne z art. 42 ust. 2 Konstytucji”.

4.4. W najnowszym orzecznictwie kwestia prawa do udziału w posiedzeniu sądu karnego rozważana była przez Trybunał w wyroku z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, w którym orzekł, że „Art. 339 § 5 w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (...) w zakresie, w jakim nie zapewnia pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu dotyczących umorzenia postępowania przed rozprawą, o których mowa w art. 339 § 3 pkt 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przepis, który stanowił przedmiot kontroli (w brzmieniu sprzed wejścia w życie art. 5 pkt 20 lit. b ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 396), dawał możliwość udziału w posiedzeniu sądu dotyczącym umorzenia postępowania karnego wyłącznie stronom oraz obrońcom lub pełnomocnikom. Prawo udziału w takim posiedzeniu nie przysługiwało pokrzywdzonemu, o ile nie złożył on wcześniej oświadczenia, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego (przy czym oświadczenie to może być złożone – w myśl art. 54 § 1 k.p.k. – aż do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej). Jeśli pokrzywdzony nie złożył wymaganego oświadczenia przed wyznaczeniem terminu posiedzenia (do czego był uprawniony), sąd nie miał obowiązku zawiadomiania go o terminie tego posiedzenia ani doręczenia mu zapadłego wówczas orzeczenia.

W tym stanie prawnym Trybunał uznał, że: „[w]obec jednoznacznego pozbawienia pokrzywdzonego w art. 339 § 5 k.p.k. prawa udziału w posiedzeniach, o których mowa w art. 339 § 3 pkt 1 k.p.k., a co za tym idzie także zawiadomiania go o terminie i miejscu takich posiedzeń, jest on w praktyce pozbawiony szansy w pełni realizacji prawa do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego, na zasadach określonych w art. 54 § 1 k.p.k., i skorzystania z możliwości uzyskania statusu strony w postępowaniu sądowym. Tym samym może dojść do naruszenia prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego, nie ma on bowiem prawa udziału w posiedzeniach sądu, na których może zapaść orzeczenie zamykające drogę do wydania wyroku w dotyczącej go sprawie karnej. Nie sposób zatem uznać, że zaskarżone przepisy spełniają wymogi sprawiedliwości proceduralnej wynikające z konstytucyjnego prawa pokrzywdzonego do sądu w związku z zasadą państwa prawa”, a zatem „[p]ostępowanie przed sądem w sprawie karnej, w którym nie zostały zagwarantowane niezbędne prawa pokrzywdzonego, nie

spełnia konstytucyjnego wymogu sprawiedliwości proceduralnej wynikającego z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji”.

5. Ocena konstytucyjności art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k.

5.1. Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. – zakwestionowanego przez Rzecznika w zakresie, w jakim nie gwarantuje podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie, a także zażalenie na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego – musi być stwierdzenie, że rozstrzyganie o zasadności zażaleń na decyzje organów procesowych dotyczące stosowania środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu tak do środków zapobiegawczych, jak i do zabezpieczenia majątkowego sąd odwoławczy – w toku postępowania kontrolnego zainicjowanego wniesieniem zażalenia – rozstrzyga o dopuszczalności stosowania środka, określanego w przepisach jako „środek przymusu”, który wiąże się z ograniczeniami w korzystaniu z praw i wolności albo z powstaniem obowiązków po stronie osoby, przeciw której toczy się postępowanie karne, lub innej osoby związanej z tym postępowaniem (np. osoby składającej poręczenie). Co więcej, charakter tych środków przesądza – zdaniem Trybunału – o tym, że ostateczne rozstrzygnięcie w kwestii ich stosowania powinno zapaść w warunkach bezstronności i niezależności przed niezawisłym sądem, w tym przypadku – przed sądem karnym, który sprawuje kontrolę jurysdykcyjną nad tokiem procesu karnego oraz czynnościami organów procesowych. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że środki zapobiegawcze inne niż tymczasowe aresztowanie, tj. środki nieizolacyjne, „polegają na pozbawieniu oskarżonego określonych praw lub ich ograniczeniu, ale z pozostawieniem go na wolności; mogą one powodować ograniczenie swobody poruszania się, praw majątkowych, zawodowych lub pracowniczych” (R.A. Stefański, *Środki zapobiegawcze w nowym kodeksie postępowania karnego*, Warszawa 1998, s. 13; zob. też: K. Dudka, *Wpływ praw człowieka na stanowienie i stosowanie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” z 2012, nr 1-2, *passim*). Z kolei zabezpieczenie majątkowe „jest ingerencją w mienie oskarżonego, wyprzedzającą prawomocne decyzje o tym mieniu” (T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie*, s. 615). Oznacza ono „ograniczenie możliwości dysponowania określonym mieniem przez osobę, której składników majątkowych ono dotyczy, a więc wkroczenie w konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP)” (T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, s. 1000).

Zgodnie z art. 266 § 1 k.p.k., oskarżony albo osoba trzecia może złożyć poręczenie majątkowe w postaci pieniędzy, papierów wartościowych, zastawu lub hipoteki. Poręczenie może wystąpić w formie złożenia pieniędzy lub papierów wartościowych do depozytu albo ustanowienia zastawu lub hipoteki, jak również przez zadeklarowanie poręczenia w takiej formie w określonym terminie. Co prawda przedmiot poręczenia pozostaje własnością poręczającego, lecz ograniczeniu podlega władztwo nad nim. Omawiany środek nieizolacyjny ma zatem charakter ingerencji w sferę praw majątkowych, i to niezależnie od tego, czy z propozycją jego ustanowienia wystąpił oskarżony. Cofnięcie poręczenia jest bezskuteczne do momentu przyjęcia nowego poręczenia majątkowego, zastosowania innego środka zapobiegawczego lub odstąpienia od stosowania tego środka (art. 269 § 3 k.p.k.). Przedmiot poręczenia zwraca się, a sumę poręczenia zwalnia się dopiero z chwilą ustania poręczenia majątkowego (art. 269 § 2 *in principio* k.p.k.). Środek może być stosowany aż do chwili rozpoczęcia wykonania kary (art. 249 § 4 zdanie pierwsze k.p.k.), a gdy proces zakończono prawomocnie w sposób nieprzewidujący wykonywania kary – z momentem uprawomocnienia się orzeczenia. Przez cały czas, gdy stosowane jest poręczenie majątkowe, osoba składająca to poręczenie ponosi ryzyko, że w razie ucieczki lub ukrycia się oskarżonego wartości majątkowe lub zobowiązania stanowiące przedmiot poręczenia ulegną (obligatoryjnie) przepadkowi albo ściągnięciu (art. 268 § 1 zdanie pierwsze k.p.k.). Jeżeli poręczyła za oskarżonego inna osoba, rozstrzygnięcie takie zapada niezależnie od tego, czy osoba ta wiedziała o zamiarach oskarżonego i czy mogła zapobiec jego ucieczce lub ukryciu się. Sąd może orzec przepadek lub ściągnięcie wartości poręczenia także w przypadku, gdy oskarżony w inny sposób utrudnia postępowanie karne (art. 268 § 1 zdanie drugie k.p.k.). Ulegające przepadkowi przedmioty poręczenia lub ściągnięte sumy poręczenia majątkowego przekazuje się lub przelewa na rzecz Skarbu Państwa (art. 269 § 1 *in principio* k.p.k.). Na skutek prawomocnego orzeczenia przepadku Skarb Państwa staje się właścicielem pieniędzy lub papierów wartościowych albo podmiotem uprawnionym do uzyskania sum zabezpieczonych zastawem lub hipoteką.

Środkiem ingerencji w sferę praw majątkowych jest też zabezpieczenie majątkowe. Zgodnie z art. 291 § 1 k.p.k., może ono być ustanowione na mieniu oskarżonego w razie zarzucenia mu popełnienia przestępstwa, za które można orzec grzywnę lub świadczenie pieniężne albo w związku z którym można orzec przepadek lub środek kompensacyjny. Z mocy art. 292 § 1 k.p.k., zabezpieczenie następuje, co do zasady, w sposób

wskazany w kodeksie postępowania cywilnego (chyba że ustawa stanowi inaczej), a więc m.in. przez zajęcie ruchomości, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunku bankowego albo innej wierzytelności lub innego prawa majątkowego, obciążenie nieruchomości hipoteką przymusową lub ustanowienie zakazu zbywania bądź obciążania nieruchomości, gdy nie ma ona księgi wieczystej, ustanowienie zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym oskarżonego (zob. art. 747 k.p.c.). Zabezpieczenie majątkowe upada dopiero wówczas, gdy nie zostaną prawomocnie orzeczone: grzywna, przepadek, nawiązka, świadczenie pieniężne, lub nie zostanie nałożony obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Jeśli jednak przed upływem 3 miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia sądu karnego zostanie wytoczone powództwo o te roszczenia, zabezpieczenie pozostaje w mocy, jeżeli w postępowaniu cywilnym sąd nie orzeknie inaczej (art. 294 k.p.k.).

Dozór należy do środków zapobiegawczych ograniczających wolność osobistą jednostki, jej swobodę przemieszczania się i wolność wyboru miejsca pobytu, a także życie prywatne i rodzinne. Do obowiązków oskarżonego objętego dozorem Policji (w przypadku żołnierza – przełożonego wojskowego) może należeć w szczególności zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszanie się do organu dozoru w określonych odstępach czasu, zawiadomianie organu dozoru o zamierzonym wyjeździe i terminie powrotu, zakaz kontaktowania się z pokrzywdzonym lub z innymi osobami, zakaz zbliżania się do określonych osób na wskazaną odległość, zakaz przebywania w określonych miejscach, a także inne ograniczenia swobody oskarżonego niezbędne do wykonywania dozoru, określone w postanowieniu sądu lub prokuratora (art. 275 § 2 k.p.k.). Obowiązki te mogą być stosowane kumulatywnie. Na osobie oddanej pod dozór ciąży powinność stawiania się we wskazanej jednostce organizacyjnej Policji, wykonywania poleceń mających na celu dokumentowanie przebiegu dozoru oraz udzielania informacji koniecznych dla ustalenia, czy stosuje się ona do wymagań nałożonych w postanowieniu o zastosowaniu dozoru. W tym celu można zresztą wezwać oskarżonego do stawienia się w określonym terminie (art. 275 § 4 k.p.k.). W niektórych przypadkach dozór może być połączony z nakazem opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275 § 3 k.p.k.). Nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym może również być zastosowany tytułem odrębnego środka zapobiegawczego w stosunku do oskarżonego o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej na podstawie art. 275a k.p.k. Omawiany środek, mimo że nieizolacyjny, godzi w nader istotne dobro, jakim jest prawo do przebywania w legalnie przysługującym mieszkaniu (T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, s. 972). Środkiem ograniczającym wolność osobistą i swobodę poruszania się jest także zakaz opuszczania przez oskarżonego kraju, który może zostać połączony z zatrzymaniem mu paszportu (art. 277 § 1 k.p.k.).

Do nieizolacyjnych środków zapobiegawczych kodeks postępowania karnego zalicza też zawieszenie oskarżonego w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu oraz nakaz powstrzymania się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów (art. 276 k.p.k.). Istotą tego typu środka przymusu jest z kolei ingerencja w wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a także swobodę działalności gospodarczej. Może on zatem rodzić poważne negatywne konsekwencje w sferze zawodowej, rodzinnej i osobistej oskarżonego.

Poręczenie społeczne składane przez pracodawcę, kierownictwo szkoły lub uczelni, zespół czy organizację społeczną, z którymi oskarżony jest związany (art. 271 k.p.k.), a także poręczenie osoby godnej zaufania (art. 272 k.p.k.) należą do łagodniejszych środków zapobiegawczych. Stosowanie tych środków wiąże się jednak z powstaniem po stronie poręczającego określonych obowiązków, o których informuje się go przy odbieraniu poręczenia (art. 273 § 1 k.p.k.). W szczególności, poręczający jest obowiązany niezwłocznie powiadomić sąd lub prokuratora o wiadomych mu poczynaniach oskarżonego, zmierzających do uchylenia się od obowiązku stawiania się na wezwanie lub do utrudniania w inny bezprawny sposób postępowania (art. 273 § 2 k.p.k.). Jeżeli mimo poręczenia oskarżony nie stawia się na wezwanie lub w inny bezprawny sposób będzie utrudniał postępowanie, organ stosujący poręczenie zawiadamia o tym udzielającego poręczenie i wzywa go do złożenia wyjaśnień. Może też zawiadomić bezpośrednio przełożonego osoby, która złożyła poręczenie, i organizację społeczną, do której należy, a także statutowy organ nadrzędny nad poręczającą organizacją społeczną, jeżeli zostanie stwierdzone zaniedbanie obowiązków wynikających z poręczenia (art. 274 k.p.k.). Na osobę, która bezpodstawnie uchyla się od dopełnienia obowiązków poręczyciela, może być nałożona grzywna pieniężna w wysokości do 10 000 zł (zob. art. 287 § 1 w związku z art. 285 § 1 k.p.k.).

W toku postępowania karnego (zarówno w fazie przygotowawczej, jak i na etapie postępowania jurysdykcyjnego) środki zapobiegawcze można stosować – aż do chwili rozpoczęcia wykonywania kary – w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania (a wyjątkowo także w celu zapobieżenia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa), jeśli zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo (art. 249 § 1 i 4 k.p.k.). Zgodnie z zasadą minimalizacji, niedopuszczalne jest stosowanie środka surowszego w przypadku, gdy powyższe cele mogą zostać osiągnięte przez stosowanie środka łagodniejszego.

Dopuszczalne jest jednak stosowanie jednocześnie kilku nieizolacyjnych środków zapobiegawczych. Środek tego typu należy niezwłocznie uchylić lub zmienić, jeżeli ustaną przyczyny, wskutek których został on zastosowany, lub powstaną przyczyny uzasadniające jego uchylenie lub zmianę (art. 253 § 1 k.p.k.), oskarżony zaś w każdej chwili ma prawo składać wnioski o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego (art. 254 § 1 k.p.k.). Z kolei zabezpieczenie majątkowe na mieniu oskarżonego może nastąpić, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia w zakresie kary, świadczenia pieniężnego, przepadku lub środka kompensacyjnego będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione (art. 291 § 1 *in fine* k.p.k.).

Organem nadzoru nad prawidłowością stosowania środków zapobiegawczych jest, co do zasady, sąd (art. 256 k.p.k.). Sąd rozpoznaje zażalenia na postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego niezależnie od tego, czy takie postanowienie wydał prokurator czy sąd (zob. art. 252 i art. 254 § 3 k.p.k.), a także zażalenia na postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego (art. 293 § 3 k.p.k.). Sąd rozpoznający zażalenia w tych sprawach działa jako sąd odwoławczy w rozumieniu art. 464 k.p.k. W toku postępowania zażaleniowego (kontrolnego) sąd odwoławczy dokonuje weryfikacji decyzji organów procesowych, które wyznaczają zakres ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności albo zakres obowiązków podejrzanego (oskarżonego) lub innej osoby, której dotyczy środek przymusu. Rozstrzyga on tym samym spór – zapoczątkowany wniesieniem zażalenia – co do dopuszczalności stosowania (w szerokim znaczeniu, a zatem dotyczącym zarówno zastosowania po raz pierwszy, jak i późniejszej zmiany lub uchylecia) środka w świetle przesłanek określonych w poszczególnych przepisach kodeksu postępowania karnego. Rozstrzygnięcie sądu odwoławczego jest więc rozstrzygnięciem sporu o zakres praw lub obowiązków kształtujących sytuację prawną jednostki w związku z danym postępowaniem karnym, a zatem rozstrzygnięciem o „sprawie” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Konstytucyjne pojęcie „sprawy” należy odnosić bowiem nie tylko do wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz także do innych postępowań, w których sąd rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu (zob. wyrok z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 17, wraz z przywołanym tam orzecznictwem).

5.2. Jak wynika z aktualnego brzmienia art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k., w przypadku postępowań przed sądem odwoławczym dotyczących zażaleń na postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie oraz zażaleń na postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego, uczestnictwo stron lub obrońcy (pełnomocnika) w posiedzeniu sądowym uzależnione zostało od zezwolenia sądu. W tych sprawach ani podejrzany (oskarżony), ani jego obrońca nie korzystają z prawa do udziału w posiedzeniu sądu zagwarantowanego *ex lege* (*a contrario* art. 464 § 1 k.p.k.). Takie uprawnienie może być im przyznane dopiero na mocy decyzji sądu odwoławczego. Ustawodawca nie przewidział przy tym szczegółowych przesłanek (kryteriów) oceny zasadności dopuszczenia stron lub obrońcy (pełnomocnika) do udziału w posiedzeniu, zostawiając sądowi odwoławczemu znaczną swobodę decyzyjną w tej kwestii. Ponadto, wobec posłużenia się w art. 464 § 2 k.p.k. terminem „zezwoić”, przyjąć należy, że decyzję o dopuszczeniu do uczestnictwa sąd odwoławczy podejmuje na wniosek zainteresowanej strony (nie zaś z własnej inicjatywy), gdyż „nie zezwala się z założenia komuś, kto sobie tego nie życzy” (T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, s. 1584). Jednocześnie jednak, skoro podejrzany (oskarżony) staje się osobą uprawnioną do wzięcia udziału w czynności procesowej, jaką jest posiedzenie sądu odwoławczego, dopiero po uzyskaniu zezwolenia sądu, to wcześniej nie ma obowiązku informowania go o czasie i miejscu tej czynności (*a contrario* art. 117 § 1 k.p.k.). W efekcie więc to na podejrzanym (oskarżonym) spoczywa zasadniczo ciężar ustalenia terminu tego posiedzenia. Jednakże nawet w przypadku, gdy strona dopilnuje terminu posiedzenia oraz uprzednio zwróci się ze stosownym wnioskiem o dopuszczenie do udziału, nie ma ona gwarancji uczestnictwa w posiedzeniu, gdyż to uprawnienie procesowe uzależnione zostało od zezwolenia (decyzji) sądu odwoławczego.

Taki sposób uregulowania kwestii uczestnictwa podejrzanego (oskarżonego) lub obrońcy w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenia na postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego (innego niż tymczasowe aresztowanie) oraz zabezpieczenia majątkowego stanowi – zdaniem Trybunału – formę ograniczenia w korzystaniu z prawa do udziału (osobiście lub przez obrońcę) w posiedzeniach sądu, na których zapada rozstrzygnięcie dotyczące praw lub obowiązków (sytuacji prawnej) jednostki. Co prawda ustawodawca nie wykluczył bezwzględnie możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądowych dotyczących tego typu spraw, niemniej nadał omawianemu uprawnieniu charakter warunkowy i zależny w pełni od decyzji (zezwoenia) sądu odwoławczego.

Trybunał uznaje zatem, że w zakresie postępowań kontrolnych dotyczących stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych oraz zabezpieczenia majątkowego art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. wprowadza ograniczenie w korzystaniu z gwarancji konstytucyjnych wywodzonych z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w aspekcie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności. Jak bowiem wynika z orzecznictwa konstytucyjnego, jedną z gwarancji sprawiedliwego, rzetelnego i jawnego (w znaczeniu jawności wewnętrznej) rozpatrzenia sprawy przez sąd jest prawo do udziału strony

w czynności procesowej (posiedzeniu sądu) oraz – związane z tym prawem – prawo do wysłuchania przez sąd. Jednocześnie gwarancje, o których mowa, mają charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczą wszystkich etapów i rodzajów postępowania sądowego (zob. np. wyroki o sygn. SK 8/12 i SK 17/12). W szczególności obejmują każdy etap postępowania przed sądem w sprawie karnej (wyrok o sygn. SK 22/13). Trybunał nie widzi podstaw, aby uznać, że wymagania te nie odnoszą się do postępowania przed sądem odwoławczym w kwestii zażalenia na stosowanie przez właściwe organy procesowe nieizolacyjnych środków zapobiegawczych i zabezpieczenia majątkowego. Gwarancje te ściśle wiążą się również z konstytucyjnym prawem do obrony, przysługującym jednostce we wszystkich stadiach postępowania karnego (art. 42 ust. 2 Konstytucji).

5.3. Z orzecznictwa konstytucyjnego wynika również, że ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie (wyrok o sygn. SK 5/02). Określone ograniczenie w korzystaniu z gwarancji konstytucyjnych jest „odpowiednio uzasadnione”, o ile spełnia wymagania wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w szczególności – jeśli jest proporcjonalne w rozumieniu tego postanowienia.

Przenosząc ten pogląd na grunt niniejszej sprawy, Trybunał dostrzega, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 464 § 2 k.p.k., polegające na uzależnieniu od decyzji sądu udziału strony postępowania karnego w posiedzeniu sądu rozpoznającego jej zażalenie, może wpisywać się w system rozwiązań procesowych służących sprawnemu przeprowadzeniu postępowania karnego. Szybkość postępowania stanowi zaś wartość mającą zakotwiczenie nie tylko w ustawie, lecz także bezpośrednio w postanowieniach konstytucyjnych. Art. 45 ust. 1 Konstytucji wskazuje na konieczność zapewnienia rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Konstytucyjne wymaganie, aby rozpatrzenie sprawy odbywało się „bez nieuzasadnionej zwłoki”, należy odczytywać jako adresowany do ustawodawcy nakaz ukształtowania procedury sądowej właśnie w taki sposób, aby sprawy toczyły się sprawnie i możliwie szybko. Wymaganiu temu odpowiada zasada szybkości postępowania, wyrażana w przepisach poszczególnych ustaw procesowych. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k., do podstawowych dyrektyw postępowania karnego należy zaliczyć tę, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie. Zażalenie na postanowienie dotyczące nieizolacyjnych środków zapobiegawczych sąd ma obowiązek rozpatrzyć niezwłocznie (art. 252 § 3 *in principio* k.p.k.). W doktrynie wskazuje się, że termin „niezwłocznie” znaczy w bardzo krótkim czasie po zdarzeniu (R.A. Stefański, *Środki zapobiegawcze...*, s. 34). Z kolei zażalenie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego powinno być przekazane do rozpoznania w ciągu 48 godzin (art. 463 § 2 k.p.k.).

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę sprawnego (tj. bez nieuzasadnionej zwłoki) przeprowadzenia postępowania karnego trzeba – w ocenie Trybunału – powiązać z ochroną porządku publicznego, a także z nakazem ochrony praw i wolności innych osób. Zdaniem Trybunału, warunkiem utrzymania porządku publicznego jest sprawne wykrycie i osądzenie sprawcy czynu godzącego w dobra prawnie chronione. Ochrona bezpieczeństwa obywateli należy zaś do podstawowych obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 Konstytucji). Powiązanie celu ograniczenia ustanowionego w art. 464 § 2 k.p.k. z nakazem ochrony porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób jest tym bardziej uzasadnione, że – jak wynika z wniosku Rzecznika – konstytucyjność tego przepisu podlega ocenie w zakresie, w jakim odnosi się on do postępowań sądowych, w których sąd sprawuje kontrolę nad stosowaniem przez organy procesowe środków przymusu w postaci nieizolacyjnych środków zapobiegawczych oraz zabezpieczenia majątkowego. Nie może tymczasem ulegać wątpliwości, że zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania, stanowiące przesłankę dla stosowania środków zapobiegawczych (art. 249 § 1 k.p.k.), mieści się w konstytucyjnym pojęciu ochrony porządku publicznego. Chodzi tu bowiem o zapobieżenie zachowaniu się oskarżonego w sposób sprzeczny z interesami wymiaru sprawiedliwości (R.A. Stefański, *Środki zapobiegawcze...*, s. 20). Z ochroną porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób należy powiązać też cel, jakim jest zapobieżenie popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa. Bezpośredni związek z tymi wartościami konstytucyjnymi mają również przesłanki zabezpieczenia majątkowego, stosowanego w celu zabezpieczenia wykonania ewentualnego (przyszłego) wyroku sądowego orzekającego o grzywnie, świadczeniu pieniężnym, przepadku lub środku kompensacyjnym (zob. art. 291 § 1 k.p.k.). Sprawne rozstrzygnięcie sporu o dopuszczalność stosowania tych form środków przymusu ma zatem znaczenie dla realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę, które znajdują uzasadnienie w świetle wartości konstytucyjnych, jakimi są ochrona porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób.

5.4. Trybunał podkreśla jednak, że powyższa konstatacja nie jest wystarczająca dla rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. w zakresie kwestionowanym przez wnioskodawcę. Przeprowadzenie kontroli tego przepisu w świetle testu proporcjonalności wymaga bowiem uwzględnienia wagi chronionej wartości w stosunku do wartości „poświęconej”, a także charakteru (istoty) ograniczenia uprawnień stron postępowania sądowego.

W tym kontekście Trybunał przypomina, że szybkość postępowania karnego nie jest naczelnym celem tego postępowania. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że „[s]pośród zasad postępowania karnego, szczególne znaczenie przypisuje się zasadzie prawdy materialnej, jako nadrzędnej w stosunku do wszystkich pozostałych (...). Celem procesu karnego jest więc dotarcie do rzetelnej i obiektywnej wiedzy o jego przedmiocie. Inne zasady procesowe podporządkowane są tej naczelnej, zaś oparte na nich uregulowania procesowe mają zmierzać do realizacji celów i zadań postępowania karnego” (wyrok o sygn. P 11/09). Trybunał w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku pełnego składu z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9), zgodnie z którym: „[z]asada szybkości postępowania nie powinna prowadzić do konfliktu z dochodzeniem prawdy w procesie ani ograniczać uprawnień procesowych ustawowo zagwarantowanych uczestnikom postępowania”. Innymi słowy, szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. Ani Konstytucja, ani przepisy kodeksu postępowania karnego nie stawiają tego celu na pierwszym miejscu; wręcz odwrotnie – przedkładają one nad tempo postępowania osiągnięcie sprawiedliwego rozstrzygnięcia. W szczególności „[n]akaz szybkości nie może (...) usprawiedliwiać ignorowania gwarancji procesowych, zamieszczonych zarówno w art. 45 ust. 1 jak i w innych postanowieniach Konstytucji, ani odbijać się negatywnie na prawidłowości rozstrzygnięcia” (wyrok o sygn. P 11/09).

Jak wynika zatem z orzecznictwa Trybunału, dyrektywa szybkości postępowania karnego, choć ma swe uzasadnienie w świetle wartości konstytucyjnych, jakimi są ochrona porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób, nie może – sama w sobie – stanowić dostatecznego uzasadnienia takich rozwiązań proceduralnych, które rodzą ograniczenia w korzystaniu przez strony z gwarancji konstytucyjnych, jakie składają się na treść prawa do sądu. Z punktu widzenia procesu ważenia wartości konstytucyjnych, nakaz urzeczywistnienia prawa do sprawiedliwego, rzetelnego i jawnego postępowania sądowego, będącego – co istotne – zarówno samodzielnym konstytucyjnym prawem podmiotowym, jak i środkiem ochrony innych praw i wolności podstawowych jednostki, musi mieć, zdaniem Trybunału, pierwszeństwo przed dyrektywą rozpatrzenia sprawy w możliwie najkrótszym czasie, zwłaszcza że samo kryterium czasu nie przesądza automatycznie o tym, czy zachowane zostało wymaganie wydania rozstrzygnięcia „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Nadrzędny cel postępowania przed sądem stanowi wydanie sprawiedliwego i rzetelnego orzeczenia o prawach albo obowiązkach jednostki na podstawie wszechstronnych i prawdziwych ustaleń faktycznych, nie zaś szybkie „załatwienie” sprawy przez sąd.

5.5. Należy ponadto uwzględnić, że – w świetle art. 462 § 1 *in principio* k.p.k. – wniesienie zażalenie nie ma, co do zasady, na gruncie postępowania karnego charakteru suspensywnego. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, zażalenie nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego postanowienia. Z wyjątkiem art. 290 § 3 k.p.k. dotyczącego wykonania kary porządkowej w postaci aresztowania, przepisy działu VI kodeksu postępowania karnego, w tym przepisy odnoszące się do nieizolacyjnych środków zapobiegawczych (zob. art. 252 k.p.k.) oraz zabezpieczenia majątkowego (zob. art. 293 § 3 i 4 k.p.k.), nie przewidują zawieszenia wykonania postanowienia o zastosowaniu środka przymusu w przypadku wniesienia zażalenia. Oznacza to, że złożenie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego (R.A. Stefański, *Środki zapobiegawcze...*, s. 34). Skutku suspensywnego nie ma także wniesienie zażalenia na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego (A. Jaskuła, *Zaskarżenie postanowień w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” z 2000 r., nr 6, s. 54). Nie wyklucza to, oczywiście, aby – działając na podstawie art. 462 § 1 *in fine* k.p.k. – organ, który zastosował środek przymusu (organ *a quo*), albo sąd rozpoznający zażalenie (organ *ad quem*), wstrzymał wykonanie tego środka. Może to nastąpić z urzędu albo na wniosek strony składającej zażalenie. Zasadą jest jednak niesuspensywność zażalenia na postanowienie w przedmiocie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych i zabezpieczenia majątkowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że zasadnicze znaczenie dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego lub zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa (art. 249 § 1 k.p.k.), a także dla zabezpieczenia przyszłego (ewentualnego) orzeczenia sądu karnego w zakresie wskazanym w art. 291 § 1-3 k.p.k. ma postanowienie o stosowaniu środka zapobiegawczego albo zabezpieczenia majątkowego wydane „po raz pierwszy” przez organ procesowy. To na tym etapie dochodzi do zapewnienia ochrony dobrom prawnie relewantnym, takim jak interes wymiaru sprawiedliwości oraz prawa i wolności innych osób. Na tym etapie szczególnie pożądane wydają się też rozwiązania służące usprawnieniu (przyspieszeniu) stosowania środków zapobiegawczych oraz zabezpieczenia majątkowego. Im szybsze zastosowanie środka, tym większa szansa na skuteczne zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania karnego oraz uniknięcie popełnienia kolejnego, ciężkiego przestępstwa. Jednocześnie samo wniesienie zażalenia nie niweczy możliwości osiągnięcia takiego celu z uwagi na brak suspensywnego charakteru zażalenia.

Nieco inne znaczenie i funkcje ma jednak postępowanie odwoławcze zainicjowane wniesieniem zażalenia na te postanowienia. Postępowanie przed sądem odwoławczym ma bowiem charakter postępowania kontrolnego

nad działaniami organów procesowych (T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie...*, s. 209). Jego podstawowym celem jest sprawiedliwa oraz rzetelna ocena dopuszczalności (legalności) decyzji organów procesowych o nałożeniu na podejrzanego (oskarżonego) środków ograniczających go w korzystaniu z praw i wolności. Na tym etapie sąd może również, o ile uzna za zasadne, zawiesić ewentualnie wykonanie postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego.

Rozpoznając zażalenie na postanowienie w przedmiocie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego, sąd odwoławczy jest obowiązany dokonać rzetelnej i wszechstronnej oceny, czy dowody zebrane przeciwko oskarżonemu uprawdopodobniają w sposób dostateczny, że popełnił on przestępstwo albo że zachodzi uzasadniona obawa co do możliwości wykonania wyroku w części, o której mowa w art. 291 § 1-3 k.p.k., i czy – wobec tego – stosowanie środka jest konieczne dla realizacji celów oraz ochrony wartości wskazanych w art. 249 § 1 i art. 291 § 1-3 k.p.k. Sąd odwoławczy nie może, co prawda, samodzielnie dokonać zmiany kwalifikacji czynu i treści zarzutu stawianego oskarżonemu; nie oznacza to jednak, że nie może odmienne ocenić zebranego materiału dowodowego i, w efekcie, dokonać odmiennej oceny zasadności stosowania środków przymusu. Sąd odwoławczy bowiem może skontrolować ustalenia faktyczne i ocenę prawną dokonane przez prokuratora i zakwestionować je; sąd we własnym zakresie może dokonać ustaleń dotyczących charakteru i cech czynu, jeżeli wiążą się one z kontrolą zasadności zastosowanego środka (R.A. Stefański, *Środki zapobiegawcze...*, s. 35 i 36).

Z tej perspektywy oczywiste jest, że umożliwienie podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy uczestnictwa w posiedzeniu sądu odwoławczego oraz przedstawienia swoich dowodów i racji co do bezzasadności stosowania środka przymusu albo zasadności jego uchylecia lub zmiany kształtuje sytuację, w której realna staje się możliwość dokonania przez sąd prawdziwych ustaleń faktycznych. W ten sposób zostaje zmniejszone ryzyko zniekształcenia i zubożenia materiału faktycznego, co jest pożądane z punktu widzenia konstytucyjnego wymagania sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Choć art. 464 § 2 k.p.k. nie zamyka w sposób bezwzględny możliwości udziału w posiedzeniu, „jedynie” uzależniając taką możliwość od zezwolenia (decyzji) sądu odwoławczego wydawanego na wniosek zainteresowanej strony, to jednak już sama techniczna możliwość złożenia tego wniosku jest wątpliwa z uwagi na brak obowiązku wcześniejszego instruowania, a także powiadamiania stron o miejscu i terminie posiedzenia sądu odwoławczego (*a contrario* art. 117 § 1 k.p.k.). Brak gwarancji udziału podejrzanego (oskarżonego) w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie dotyczące nieizolacyjnego środka zapobiegawczego albo zabezpieczenia majątkowego oznacza, że zainteresowany w ogóle może nie zostać dopuszczony do złożenia wyjaśnień oraz zajęcia stanowiska przed sądem. Tymczasem, zgodnie z art. 426 § 1 k.p.k., od orzeczeń sądu odwoławczego nie przysługuje już środek odwoławczy. Skoro sąd rozpoznający zażalenie rozstrzyga spór co do zasadności (legalności) stosowania środka przymusu „ostatecznie” w tym sensie, że jego rozstrzygnięcie nie podlega zakwestionowaniu, tym większy nacisk należy położyć na rozwiązania gwarantujące wszechstronną, rzetelną i sprawiedliwą kontrolę decyzji organów procesowych – z pierwszeństwem przed szybkością tego postępowania.

Dla oceny konstytucyjności rozwiązania zakwestionowanego przez Rzecznika znaczenie ma również reguła względnej dewolutywności zażalenia. Zażalenie wnosi się bowiem za pośrednictwem organu, który wydał kwestionowane postanowienie (organu *a quo*). Zgodnie z art. 463 § 1 *in principio* k.p.k., sąd, na którego postanowienie złożono zażalenie, może je uwzględnić, jeżeli orzeka w tym samym składzie, w którym wydał zaskarżone postanowienie. Przepis ten stosuje się, na podstawie art. 465 § 1 k.p.k., odpowiednio do zażaleń na postanowienia prokuratora. Jeśli organ *a quo* nie decyduje się uwzględnić zażalenia zgodnie z żądaniem skarżącego i w granicach zaskarżenia, to przekazuje to zażalenie sądowi odwoławczemu. Przekazując sprawę sądowi odwoławczemu, organ *a quo* może jednocześnie zająć stanowisko oraz przedstawić argumenty, jakie przemawiają za nieuwzględnieniem zażalenia. Ponadto, gdy chodzi o urząd prokuratorski, Marszałek Sejmu trafnie wskazuje (s. 40 stanowiska Sejmu), że nawet w przypadkach, gdy sąd nie ma obowiązku informować żadnej ze stron (ani oskarżonego, ani prokuratora) o terminie rozpoznania zażalenia, to w praktyce prokurator i tak ma większe szanse na uczestniczenie w posiedzeniu, ponieważ zażalenia rozpatrywane są na sesjach, na których rozstrzygane są też sprawy, co do których istnieje obowiązek poinformowania prokuratora o czasie i miejscu ich rozpoznania. Brak gwarancji udziału podejrzanego (oskarżonego) składającego zażalenie na postanowienie dotyczące nieizolacyjnego środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego, powiązany z brakiem obowiązku informowania go o czasie i miejscu rozpoznania tego zażalenia, może w praktyce uniemożliwić ustosunkowanie się do dowodów i argumentów przedstawionych przez organ stosujący taki środek (organ *a quo*).

5.6. Odnosząc te ustalenia do zarzutów sformułowanych przez Rzecznika wobec treści rozwiązania wynikającego z art. 464 § 2 k.p.k., Trybunał uznaje, że waga interesów, które podlegają ochronie, w szczególności szybkość postępowania odwoławczego w kwestii stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych

i zabezpieczenia majątkowego, nie stanowi odpowiedniego uzasadnienia ograniczenia w korzystaniu z prawa do udziału w posiedzeniu sądu oraz prawa do wysłuchania przez sąd, które należą do podstawowych gwarancji konstytucyjnego prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Uzależnienie uczestnictwa strony od zezwolenia sądu odwoławczego służy, co prawda, szybkości postępowania kontrolnego, wzmacniając ochronę wartości konstytucyjnie istotnych, takich jak porządek publiczny oraz prawa i wolności innych osób. Jest więc środkiem adekwatnym dla realizacji tego celu w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest jednak środkiem ani koniecznym, ani tym bardziej proporcjonalnym *sensu stricto*. Nie spełnia zatem kryteriów, które – w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji – warunkują dopuszczalność ustanowienia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności (w tym przypadku – prawa do sądu).

Zabezpieczeniu prawidłowego toku postępowania karnego, zapobiegnięciu popełnieniu nowego, ciężkiego przestępstwa albo zabezpieczeniu możliwości wykonania wyroku w zakresie określonym w art. 291 § 1-3 k.p.k. służy już samo wydanie przez organ procesowy (organ *a quo*) postanowienia o stosowaniu danego środka przymusu. Realizacja tych celów nie ulega przekreśleniu z chwilą wniesienia zażalenia, gdyż zażalenie nie ma charakteru suspensywnego, chyba że odmiennie postanowi sąd odwoławczy. Z kolei na etapie postępowania odwoławczego sąd rozpatruje spór o dopuszczalność (legalność) ingerencji organów procesowych w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności osoby, której, co prawda, postawiono już zarzuty, ale która – do czasu wydania prawomocnego wyroku skazującego – objęta jest konstytucyjnym domniemaniem niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji). Na etapie postępowania kontrolnego, gdy cel zastosowania nieizolacyjnego środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego został już („wstępnie”) osiągnięty przez wydanie przez organ procesowy postanowienia o stosowaniu właściwego środka przymusu, dyrektywa szybkości reakcji organów prowadzących postępowanie karne nie może mieć pierwszeństwa przed gwarancjami, które mają zapewniać sprawiedliwą, rzetelną i jawną (w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji) ocenę przez sąd dopuszczalności ograniczenia przez organ procesowy praw i wolności jednostki, przeciw której toczy się postępowanie karne.

Z tych względów Trybunał stwierdza, że uzależniając udział podejrzanego (oskarżonego) w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie dotyczące nieizolacyjnego środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego od decyzji tego sądu, przy jednoczesnym braku obowiązku informowania podejrzanego (oskarżonego) o czasie i miejscu posiedzenia, ustawodawca wprowadził nieuzasadnione (nieproporcjonalne) ograniczenie w korzystaniu z prawa do udziału w posiedzeniu sądowym oraz prawa do bycia wysłuchanym przez sąd. Należy uznać w konsekwencji, że art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. jest w tym zakresie niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.7. Stwierdzenie nieuzasadnionego (nieproporcjonalnego) ograniczenia w korzystaniu z gwarancji wynikających z prawa do sądu przesądza jednocześnie – w warunkach niniejszego postępowania – o ocenie zgodności zakwestionowanej przez Rzecznika regulacji z art. 42 ust. 2 Konstytucji, będącym zresztą wzorcem związkowym. Jak bowiem wynika z orzecznictwa konstytucyjnego, prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego (w tym w toku tzw. postępowań incydentalnych) oznacza w szczególności, że oskarżony (podejrzany) może składać wyjaśnienia, prezentować swoje stanowisko czy podejmować inne działania mające na celu przeciwstawienie się kierowanemu względem niemu oskarżeniu. Gwarancją realizacji prawa do obrony w znaczeniu materialnym jest prawo do udziału w posiedzeniach sądu. Skoro brak jest dostatecznego (w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji) uzasadnienia do ograniczenia prawa do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, to także nie ma uzasadnienia dla ograniczenia tego prawa na gruncie art. 42 ust. 2 Konstytucji.

5.8. Konkludując powyższe ustalenia, Trybunał orzeka, że art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie gwarantuje podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie, a także zażalenie na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Uwagi końcowe.

Na zakończenie rozważań Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że – ze względu na zakresową formułę wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność art. 464 § 2 w związku z art. 464 § 1 k.p.k. – wykonanie tego wyroku wymagać będzie interwencji ustawodawcy. Na ustawodawcy ciąży powinność dokonania zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego w sposób, który zagwarantuje podejrzanemu (skarżącemu) lub jego obrońcy prawo do udziału w posiedzeniu sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie w przedmiocie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego. Poza ustrojową funkcją Trybunału jest proponowanie ustawodawcy konkretnych rozwiązań, które powinny zostać wprowadzone do przepisów kodeksowych. Niemniej,

ustawodawca mógłby zastosować tę samą technikę legislacyjną, jaką przyjął, realizując wyrok Trybunału wydany w sprawie o sygn. SK 29/04. Podkreślić należy przy tym, że prawo do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego pociąga za sobą m.in. obowiązek zawiadomienia przez sąd stron o czasie i miejscu posiedzenia. Prawo to nie oznacza natomiast w tym przypadku obowiązku stawiennictwa danej osoby ani zakazu rozpoznania zażalenia pod nieobecność wnoszącego zażalenie (jego obrońcy), jeżeli został on powiadomiony o terminie posiedzenia sądu.

Do czasu zmiany przepisów w drodze interwencji ustawodawczej sądy powinny – zgodnie z ogólną zasadą wykładni i stosowania prawa w sposób zapewniający urzeczywistnienie gwarancji konstytucyjnych – rozważyć zasadność podjęcia stosownych działań prowadzących do zapewnienia podejrzanemu (oskarżonemu) lub jego obrońcy realnej możliwości uczestniczenia w posiedzeniu, na którym rozpoznawane jest zażalenie na postanowienie w przedmiocie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego lub zabezpieczenia majątkowego. W praktyce chodzić mogłoby zwłaszcza o odpowiednio wczesne informowanie o czasie i miejscu posiedzenia w takiej sprawie oraz o możliwości złożenia wniosku o dopuszczenie do uczestnictwa w posiedzeniu. W razie złożenia wniosku sądy mogłyby przyjąć z kolei taki sposób wykładni art. 464 § 2 k.p.k., który da podejrzanemu (skarżącemu) lub jego obrońcy możliwość udziału w posiedzeniu.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

151

WYROK

z dnia 27 października 2015 r.

Sygn. akt SK 9/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Miroslaw Granat
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Aleksandra Patrzyka o zbadanie zgodności:

- 1) art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 417¹ § 2 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że w zakresie pojęcia szkody, do naprawienia której obowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego, z art. 77 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej i uwzględniające skargę kasacyjną nie wiąże sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie z tytułu

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1791.

szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.), rozumiany w ten sposób, że naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego można żądać po stwierdzeniu jego oczywistej i rażącej niezgodności z prawem, która ma zarazem charakter obiektywny, jest zgodny z art. 77 ust. 1 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 11 czerwca 2012 r. Aleksander Patrzalek (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności:

1) art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.), rozumianego w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, z art. 77 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 417¹ § 2 k.c., rozumianego w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której obowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego, z art. 77 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), rozumianego w ten sposób, że orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej i uwzględniające skargę kasacyjną nie wiąże sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego: zakładowa organizacja związku zawodowego wniosła przeciwko Politechnice (dalej: pozwana) pozew o uznanie bezzasadności wypowiedzenia umowy o pracę skarżącego i przywrócenie go do pracy. Wyrokiem z 28 kwietnia 2006 r. Sąd Rejonowy dla Wrocławia Śródmieścia oddalił powództwo o przywrócenie do pracy. Orzeczenie to zostało następnie zmienione wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 26 kwietnia 2007 r. w ten sposób, że skarżący został przywrócony do pracy u pozwanej na poprzednich warunkach. Jednakże wyrokiem z 9 maja 2008 r. Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. SN stwierdził bowiem brak podmiotowości prawnej i legitymacji czynnej organizacji związkowej do wytoczenia powództwa i wniesienia apelacji w sprawie skarżącego.

Na rozprawie apelacyjnej pozwana wniosła o zwrot przez skarżącego wypłaconych mu 48 889,42 zł tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Rozpoznając sprawę ponownie, Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z 15 stycznia 2009 r. odrzucił pozew związku zawodowego i zmienił zaskarżony wyrok, oddalając powództwo skarżącego. Odnosząc się do wniosku restytucyjnego złożonego w trakcie postępowania, Sąd Okręgowy orzekł o zwrocie przez skarżącego na rzecz pozwanej kwoty 48 889,42 zł. Na podstawie tego wyroku, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, komornik sądowy wszczął postępowanie egzekucyjne przeciwko skarżącemu.

W następstwie skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącego Sąd Najwyższy wyrokiem z 6 maja 2010 r. (sygn. akt II PK 344/09) uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 15 stycznia 2009 r. w części

zasądzającej od skarżącego kwotę 48 889,42 zł. Sprawa została w tym zakresie przekazana do ponownego rozpoznania. SN stwierdził, że wniosek restytucyjny powinien zostać złożony w skardze kasacyjnej, a nie w postępowaniu apelacyjnym przez sądem rozpoznającym sprawę przekazaną do ponownego rozpoznania, jak miało to miejsce w sprawie skarżącego. W rezultacie, komornik sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne, zwrócił wierzycielowi tytuł wykonawczy oraz ustalił koszty postępowania egzekucyjnego. Z kolei rozpoznając sprawę ponownie Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z 5 sierpnia 2010 r. odrzucił wniosek restytucyjny pozwanej.

Skarżący wystąpił z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. W ocenie skarżącego, szkodę wyrządził mu wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 15 stycznia 2009 r., który uwzględnił roszczenie restytucyjne pozwanej przeciwko skarżącemu. O niezgodności z prawem tego wyroku – zdaniem skarżącego – przesądził SN w sprawie o sygn. akt II PK 344/09, uwzględniając skargę kasacyjną i stwierdzając, że Sąd Okręgowy we Wrocławiu naruszył art. 338 § 1 k.p.c.

Powództwo odszkodowawcze skarżącego zostało uwzględnione przez Sąd Okręgowy we Wrocławiu – Wydział I Cywilny, który wyrokiem z 10 listopada 2011 r. (sygn. akt I C 670/11) zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego dochodzoną kwotę wraz z ustawowymi odsetkami. Jednakże Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny wyrokiem z 21 marca 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12) zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo skarżącego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, niezgodność z prawem wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 15 stycznia 2009 r., który miał doprowadzić do powstania szkody w majątku skarżącego, nie miała charakteru kwalifikowanej niezgodności z prawem. A tylko taka jest przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego we Wrocławiu opierało się bowiem na literalnej wykładni art. 388 § 1 k.p.c., który wprost nie zakazuje zgłoszenia wniosku restytucyjnego w trakcie ponownego rozpoznania sprawy po uchyleniu wyroku w następstwie uwzględnienia skargi kasacyjnej. Odmienna, funkcjonalna wykładnia art. 388 § 1 k.p.c., przyjęta przez SN w wydanym w sprawie skarżącego wyroku o sygn. akt II PK 344/09, była późniejsza względem wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu. Sąd Apelacyjny stwierdził więc, że „z braku znajomości stanowiska Sądu Najwyższego o niedopuszczalności wniosku restytucyjnego (...) Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu nie dopuścił się rażącej obrazy przepisów”. Ponadto w uzasadnieniu ostatecznego w sprawie skarżącego orzeczenia Sąd Apelacyjny wyraził pogląd, że pomimo wyegzekwowania od skarżącego oznaczonych kwot nie doszło do powstania szkody. Po prawomocnym oddaleniu żądania przywrócenia skarżącego do pracy ciążył na nim przecież materialnoprawny obowiązek zwrotu całości świadczenia otrzymanego od byłego pracodawcy (tj. wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy) niezależnie od tego, że na płaszczyźnie procesowej Sąd Najwyższy uznał żądanie restytucyjne Politechniki za niedopuszczalne.

1.2. Odnosząc się do przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia, o której mowa w art. 417¹ § 2 k.c., skarżący podkreślił, że zakwestionowany w niniejszej sprawie i wskazany w punkcie 1 *petitum* skargi konstytucyjnej zakres zaskarżenia wynika z utrwalonego, jednoznacznego i powtarzalnego odczytania tego przepisu w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych.

W ocenie skarżącego, utrwalone w judykaturze rozumienie przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia doprowadziło do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W skardze konstytucyjnej wskazano, że zawężające względem norm konstytucyjnych ujęcie przesłanki zostało wykreowane przez Sąd Najwyższy i nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Zarówno prawodawca, jak i prawodawca konstytucyjny nie przewidzieli bowiem kwalifikowanej formy niezgodności z prawem. Systemowe znaczenie konstytucjonalizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne miało bowiem w założeniu doprowadzić do rozszerzenia, a nie zawężenia, instytucji kodeksowych obowiązujących przed 1997 r. Zdaniem skarżącego, utrwalona interpretacja art. 417¹ § 2 k.c. skutkuje iluzorycznością konstytucyjnej ochrony, o czym świadczy statystyka orzecznicza dotycząca efektywności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego.

1.3. W ocenie skarżącego, na rzecz niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c., w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do pojęcia szkody, przemawia to, że orzekający w sprawie skarżącego Sąd Apelacyjny we Wrocławiu przyjął, iż pojęcie to nie obejmuje uszczerbku majątkowego wywołanego wykonaniem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu egzekucyjnym. W skardze konstytucyjnej zauważono, że „[s]zkoda w takim ujęciu na gruncie ustawy zwykłej ma charakter względu i bez naprawienia skutków kosztów egzekucji pozostających w normalnym związku przyczynowym z wykonaniem orzeczenia, a także charakter konwertyny, skoro Sąd dokonuje konwersji szkody ze stosunku prawnego pomiędzy skarżącym a Skarbem Państwa na niezależne świadczenie wynikające z innego stosunku prawnego”.

1.4. Zdaniem skarżącego, art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji przez to, że orzeczenie Sądu Najwyższego, wydane w następstwie wniesienia skargi kasacyjnej, nie wiąże sądu powszechnego w sprawie odszkodowawczej, co z kolei „prowadzić może do podważenia w odrębnym procesie odszkodowawczym prawomocności materialnej ustalenia przez Sąd Najwyższy niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Prawomocność materialna jest istotnym elementem składowym prawa do sądu”.

2. W piśmie z 17 czerwca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., rozumiany w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c. w zakresie wskazanym w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut ten nie może zostać merytorycznie rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu. Argumentując na rzecz niekonstytucyjności zbyt wąskiego rozumienia pojęcia szkody, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., skarżący nie kwestionuje ustawowej normy pozostającej w hierarchicznej relacji z normą konstytucyjną, ale polemizuje z rozstrzygnięciami sądów powszechnych na tle konkretnego stanu faktycznego. Problematyka zakresu szkody podlegającej wynagrodzeniu przez Skarb Państwa nie stanowiła w ogóle przedmiotu rozważań Sądu Apelacyjnego orzekającego ostatecznie w sprawie skarżącego. Podobnie, zdaniem Prokuratora Generalnego, za niedopuszczalny należy uznać zarzut niekonstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. Przepisy te nie stanowiły bowiem podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Skarżący kwestionuje zaś w istocie zaniechanie legislacyjne, domagając się uzupełnienia regulacji ustawowej o nowe i dotychczas nieznane unormowanie przesądzające o prejudycjalnym i wiążącym w postępowaniu odszkodowawczym charakterze wyroku SN, który uwzględnił skargę kasacyjną.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c., w zakresie odnoszącym się do przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego, Prokurator Generalny podzielił pogląd skarżącego, że w orzecznictwie sądowym ukształtowało się jednolite rozumienie tej przesłanki jako kwalifikowanej postaci niezgodności z prawem, obejmującej wyłącznie naruszenie zasadniczych i niepodlegających różnej wykładni przepisów prawa (por. wyrok SN z 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV CNP 14/11). W ocenie Prokuratora Generalnego, zawężenie przesłanki niezgodności z prawem do jej kwalifikowanej postaci w sprawach szkód wyrządzonych wydaniem orzeczenia sądowego jest zgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w argumentacji Trybunału Konstytucyjnego przedstawionej w sprawie o sygn. SK 4/11, w której orzeczono o konstytucyjności art. 424¹ § 1 k.p.c. rozumianego w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną (wyrok z 27 września 2012 r., OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). Zdaniem Prokuratora Generalnego, wyrok ten ma pełne zastosowanie w niniejszej sprawie i rozstrzyga o zgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zważywszy na ścisły związek merytoryczny art. 424¹ § 1 k.p.c. i art. 417¹ § 2 k.c., przyjmowane na gruncie pierwszego z tych przepisów rozumienie niezgodności z prawem powinno być tożsame z rozumieniem przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia, o której mowa w drugim z tych przepisów.

3. W piśmie z 17 stycznia 2014 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., rozumiany w ten sposób, że niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, z którego wydaniem wiąże się szkoda podlegająca naprawieniu przez Skarb Państwa, obejmuje wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie 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.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c., w zakresie wskazanym w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, Marszałek Sejmu podzielił argumentację Prokuratora Generalnego, że zagadnienie rozmiaru szkody i zakresu kompensacji nie było przedmiotem rozważań Sądu Apelacyjnego orzekającego ostatecznie w sprawie skarżącego. Nie zostały tym samym spełnione wymagania art. 79 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu podzielił też stanowisko Prokuratora Generalnego odnośnie do niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. W ocenie Sejmu, skarżący

zakwestionował zaniechanie legislacyjne, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto „[n]iezależnie od powyższego, trzeba zauważyć, że przekonanie skarżącego o konieczności związania sądu orzekającego w sprawie o odszkodowanie z tytułu tzw. bezprawności judykacyjnej rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego uwzględniającym – chociażby w części – skargę kasacyjną, nie znajduje uzasadnienia w przywołanych wzorcach konstytucyjnych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji). Oczekiwanie takiej symetrii wydaje się bezpodstawne także w świetle analizy charakteru prawnej skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (oraz rozstrzygnięć wydawanych w każdym z tych trybów)” (s. 15 stanowiska Sejmu).

Odnosząc się z kolei do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w zakresie odnoszącym się do przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego, Marszałek Sejmu podzielił pogląd skarżącego i Prokuratora Generalnego, że w orzecznictwie sądowym ukształtowało się jednolite rozumienie tej przesłanki jako kwalifikowanej postaci niezgodności z prawem, obejmującej wyłącznie naruszenie zasadniczych i niepodlegających różnej wykładni przepisów prawa. Powołując się na poglądy przedstawicieli doktryny prawa cywilnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwalifikowana postać niezgodności z prawem w sprawach o wynagrodzenie szkód wyrządzonych wydaniem orzeczenia sądowego ma uzasadnienie w szczególności w art. 178 Konstytucji „i ustawowych gwarancjach niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podejmujących rozstrzygnięcia zgodnie z własnym sumieniem i wewnętrznym przekonaniem, w sposób niezawisły i wolny od jakiegokolwiek nacisku z zewnątrz, działając w oparciu o prawo. Wskazuje się także na specyfikę sądowego stosowania prawa, związanego z aplikacją klauzul generalnych czy też pojęć niedookreślonych, posługiwania się różnymi metodami wykładni, interpretacji niejasnych lub ogólnie sformułowanych przepisów prawa, pozostawiających szerokie pole dla uznaniowej, dyskrecjonalnej władzy sędziego. Wskazuje się, że «mechaniczne» ujmowanie przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (jako każdej sprzeczności z przepisami prawa, bez względu na stopień ich naruszenia) prowadziłoby do sprzeczności między dwoma prawnie chronionymi wolnościami jednostki: do domagania się stosownego odszkodowania od władzy publicznej i do uzyskania orzeczenia wydanego przez niezawisły sąd. Podnosi się wreszcie, że za zasadnością korygowania pojęcia bezprawności działania władzy publicznej w wypadku wykonywania władzy sądowniczej przemawia to, że w art. 417¹ § 2 k.c. mowa jest nie tyle o orzeczeniu niezgodnym z prawem lub o niezgodności orzeczenia z prawem (a takiej formuły użyto w art. 424¹ k.p.c.), ale o «wydaniu» takiego orzeczenia. Wskazana różnica wynika także z brzmienia art. 77 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W takim ujęciu owo «działanie» odniesione do czynności sądu sprowadza się do «wydawania orzeczeń», a nie tylko do samych orzeczeń jako wyniku działania władzy sądowniczej. Dlatego też dokonując oceny przesłanki niezgodności z prawem działania władzy publicznej w tym zakresie, należy uwzględnić (ocenić) nie tylko treść badanego orzeczenia, ale także wszelkie prawnie doniosłe okoliczności towarzyszące jego wydaniu, w tym także takie aspekty, które prowadzą do konieczności badania subiektywnych elementów zachowania się sędziego towarzyszących wydaniu orzeczenia i stanowią przyczynę jego wydania” (s. 31-32 stanowiska Sejmu).

Ponadto, w ocenie Marszałka Sejmu, o konstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do przesłanki kwalifikowanej niezgodności z prawem w sprawach odszkodowań za bezprawie judykacyjne, przesądza argumentacja Trybunału Konstytucyjnego przedstawiona w sprawie o sygn. SK 4/11. Marszałek Sejmu podzielił tym samym pogląd Prokuratora Generalnego, że wyrok o sygn. SK 4/11 ma pełne zastosowanie do rozstrzygnięcia niniejszego problemu konstytucyjnego.

II

Na rozprawie 27 października 2015 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

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 dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa 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 2 i 3 ustawy o TK w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe (tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.), jeżeli Trybunał

rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy oraz jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny umorzył częściowo postępowanie na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

2. Przyczyny zakresowego umorzenia postępowania.

2.1. Skarga konstytucyjna została – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK z 1997 r. – wstępnie rozpoznana pod kątem spełnienia formalnych wymogów warunkujących nadanie jej biegu. Przeprowadzona kontrola i dokonane w jej następstwie usunięcie braków formalnych nie przesądziły jednak definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienie z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 94/06, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 185).

Konfrontacja skargi konstytucyjnej ze stanem faktycznym i prawnym leżącym u jej podstaw, orzecznictwem sądów powszechnych i Sądu Najwyższego wydanym w sprawie skarżącego, a także uwzględnienie konstytucyjnych i ustawowych wymagań odnoszących się do skargi konstytucyjnej determinowała konieczność częściowego umorzenia postępowania.

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy niedopuszczalne było orzekanie merytoryczne o konstytucyjności art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) w zakresie wyznaczonym przez punkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej.

Należało przede wszystkim podzielić stanowisko Prokuratora Generalnego i Sejmu, że zagadnienie rozmiaru szkody oraz zakresu ewentualnej kompensacji nie stanowiło w ogóle przedmiotu rozważań Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który orzekł ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącego. W wyroku z 21 marca 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12) sąd ten nie ustosunkował się do problematyki szkody, oddalając powództwo z uwagi na niespełnienie tej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził bowiem, że skarżący „nie poniósł szkody przez wyegzekwowanie od niego części świadczenia podlegającego zwrotowi – wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy – skoro nadał na nim cięży obowiązek jego zwrotu w całości po prawomocnej odmowie przywrócenia do pracy. Powód winien był liczyć z takim obowiązkiem, gdy po raz pierwszy sąd II instancji przywrócił go do pracy w sprawie, w której pozwanemu przysługiwała skarga kasacyjna”.

Zarzut niekonstytucyjności sformułowany przez skarżącego w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej stanowił w istocie wniosek o dokonanie przez Trybunał wykładni art. 417¹ § 2 w związku z art. 363 k.c. i innymi przepisami prawa cywilnego w konkretnych okolicznościach sprawy skarżącego oraz wniosek o kontrolę kwalifikacji stanu faktycznego dokonanej przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w sprawie skarżącego. Należało bowiem zauważyć, że to nie art. 417¹ § 2 k.c. rozstrzyga o rodzaju szkód podlegających wynagrodzeniu, a sformułowane przez skarżącego uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności stanowi polemikę z oceną dokonaną przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. Organ ten bowiem stwierdził, że nie doszło do powstania szkody w majątku skarżącego, gdyż wyegzekwowana od niego suma pieniężna stanowiła część świadczenia, które skarżący powinien był zwrócić w całości po prawomocnej odmowie przywrócenia go do pracy. Sąd Apelacyjny zakwalifikował świadczenie jako nienależne w rozumieniu art. 410 § 2 k.c. Kwestionując to ustalenie, skarżący zamierzał poddać kontroli Trybunału prawidłowość zastosowania przepisów o nienależnym świadczeniu w kontekście dyferencyjnego ujęcia szkody jako różnicy między stanem dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie. Trybunał Konstytucyjny nie jest tymczasem władny kontrolować aktów stosowania prawa, nawet jeżeli prowadzą one do niekonstytucyjnych skutków (zob. np. postanowienie z 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146). Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy niedopuszczalne było orzekanie merytoryczne o konstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie wyznaczonym przez punkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej. Pierwszy z przepisów stanowi, że „[o]rzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej traktuje się jak orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi”. Zaskarżony jako związkowy art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c. stanowi zaś, że „Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi

równorzędnemu; Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu”.

Z *petitum* i uzasadnienia skargi wynika jednoznacznie, że skarżący nie kwestionuje, iż w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej wydane przez Sąd Najwyższy orzeczenie kasatoryjne (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.) mają charakter prejudykatu w procesie o wynagrodzenie szkód wyrządzonych w sposób, o którym mowa w art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. (art. 424^{1a} § 2 k.p.c.). Wskazując wymienione przepisy procedury cywilnej jako przedmiot kontroli, skarżący nie rekonstruuje z nich normy prawnej, która stanowiła podstawę ostatecznego orzeczenia oraz mogłaby zostać poddana hierarchicznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ale formułuje wątpliwość dotyczącą wykładni przepisów k.c. i k.p.c. Wyraża się ona w sformułowanym w skardze pytaniu: „czy sąd (...) rozpoznający roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa może samodzielnie badać, ustalać i oceniać, czy prawomocne orzeczenie sądowe jest niezgodne z prawem w rozumieniu art. 417, art. 417¹ § 2 KC w sytuacji, gdy skarżący dysponował wyrokiem Sądu Najwyższego wydanego na skutek wniesienia skargi kasacyjnej” (s. 5 skargi). Wątpliwość skarżącego co do wykładni przepisów k.c. i k.p.c. wynika zaś z dwóch – przyjętych w skardze i powiązanych ze sobą merytorycznie – założeń. Po pierwsze, że stwierdzenie przez SN, iż sąd drugiej instancji, od którego wyroku wniesiono skargę kasacyjną, uchybił przepisom prawa, powinno być wiążące dla sądu rozpoznającego pozew o wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia. Po drugie, że każde uchybienie przez sąd drugiej instancji przepisom prawa, które uzasadniało uwzględnienie przez SN skargi kasacyjnej, powinno być kwalifikowane jako niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia w rozumieniu art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., skoro orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej traktuje się jak orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi (art. 424^{1a} § 2 k.p.c.).

Oba założenia skarżącego stanowią polemikę ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego i wynikają z odmiennej interpretacji art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. Skarżący w istocie rozwija problem konstytucyjny sformułowany na gruncie prawa materialnego, poddając kontroli Trybunału Konstytucyjnego akt stosowania prawa. Trafnie wskazano w stanowisku Sejmu, że „problem, jaki zasygnalizował skarżący na tle art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. stanowi w istocie dopełnienie, na płaszczyźnie procesowej, kontrowersji związanych ze sposobem interpretacji art. 417¹ § 2 k.c. i oceną konstytucyjności tego ostatniego przepisu w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie sądowym. Innymi słowy, sposób wykładni art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. jest uzależniony od optyki materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności ponoszonej przez Skarb Państwa z tytułu tzw. bezprawności judykacyjnej, a ocena jego konstytucyjności ma charakter wtórny w stosunku do problemu zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji art. 417¹ § 2 k.c.”.

W tym zaś kontekście należało przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów rozstrzygających w indywidualnych sprawach (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (zob. cyt. postanowienie TK o sygn. SK 11/10). Stąd też niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że powołanie w skardze art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jako wzorców kontroli art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c., nie odpowiadało wymaganiom wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r. Skarżący nie tylko nie rozróżnił zakresu normowania i zastosowania obu konstytucyjnych norm, ale nie wskazał, które wymogi wynikające z których przepisów konstytucyjnych zostały naruszone przez zaskarżone przepisy k.p.c. Nie sposób bowiem za takie uzasadnienie uznać ogólnego i lakonicznego twierdzenia, że brak związania sądu rozpoznającego powództwo odszkodowawcze dokonaną przez SN kwalifikacją czynności konwencjonalnej sądu drugiej instancji, którego orzeczenie wyrządziło szkodę, „prowadzić może do podważenia (...) prawomocności materialnej ustalenia (...) [SN]”. Skarżący nie tylko nie odniósł się do przyjmowanego w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienia prawomocności materialnej, koncepcji prejudykatu w sprawach odszkodowawczych oraz wymogów prawa do sądu, ale dowodząc naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, przyjął konkluzję za przesłankę wniosku. W uzasadnieniu skargi stwierdzono bowiem, że „[p]rawomocność materialna jest istotnym elementem składowym prawa do sądu (...) niewłaściwym konstytucyjnie z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji (...) jest sytuacja, w której prawomocne materialnie ustalenie przez Sąd Najwyższy (...) niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie wiąże sądu orzekającego w postępowaniu o odszkodowanie” (s. 6 skargi).

Należało tymczasem przypomnieć, że wykazanie przez skarżącego naruszenia konstytucyjnego prawa i wolności nie może sprowadzać się wyłącznie do wymienienia przepisów Konstytucji bez przedstawienia adekwatnych argumentów świadczących o niedozwolonym ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych. Aby Trybunał Konstytucyjny mógł merytorycznie rozpoznać sprawę, konieczne jest nie tylko precyzyjne oznaczenie

przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, a także ich zgodna z orzecznictwem konstytucyjnym interpretacja oraz odpowiednie przyporządkowanie do przedmiotu kontroli (por. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122). Na skarżącym spoczywał ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie przez skarżącego w *petitum* art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c., oraz lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie mogło zostać uznane w warunkach niniejszej sprawy za uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał nie może wyręczać skarżącego w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone w skardze – całkowicie modyfikować podstaw i wzorców kontroli.

2.4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga konstytucyjna w zakresach wskazanym w punktach 2 i 3 jej *petitum* nie spełniła wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ustawy o TK z 1997 r., wydanie wyroku było niedopuszczalne, a postępowanie zostało 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.

3. Przedmiot kontroli.

3.1. Zaskarżony art. 417¹ § 2 k.c. stanowi „[j]eżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.

Skarżący nie skoordynował *petitum* skargi z jej uzasadnieniem. W punkcie 1 *petitum* jako przedmiot kontroli wskazano bowiem art. 417¹ § 2 k.c. w zakresie, w jakim odnosi się on do utrwalonego w orzecznictwie sądowym rozumienia przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący koncentruje się natomiast na niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. tylko w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do niezgodności z prawem orzeczeń sądu powszechnego, których wydanie wyrządziło szkodę podlegającą wynagrodzeniu przez Skarb Państwa. Z uwagi na ramy wyznaczone konkretnym charakterem kontroli konstytucyjności inicjowanej skargą konstytucyjną, uwzględniając zasadę związania skargą, przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego był art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego wyroku. Niniejszy wyrok nie odnosi się tym samym ani do oceny art. 417¹ § 2 zdanie drugie k.c., ani do oceny konstytucyjności przesłanki niezgodności z prawem aktów wydanych przez organy władzy publicznej inne niż sądy cywilne.

3.2. Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględni interpretację przepisu przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny (por. np. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 i powołane tam orzecznictwo). Okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, których uchwały – z racji autorytetu i pozycji ustrojowej tych sądów – są uwzględniane w judykaturze (zob. np. wyroki TK z: 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24 oraz 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). W orzecznictwie konstytucyjnym wyraźnie się akcentuje, że chodzi tu o sytuację, w której „konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu” (postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300). W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny doprecyzował, że „przyjęta w uchwale konkretnej (subsumcyjnej), interpretacja przepisu nie może podlegać ocenie konstytucyjnej. Ukonkretnienie znaczenia przepisu poprzez uwzględnienie stanu faktycznego sprawy leży bowiem w sferze stosowania prawa, która znajduje się poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały konkretne, podejmowane przez najwyższe instancje sądowe, w ramach nadzoru judykacyjnego, nie prowadzą *per se* do ukształtowania

stałego, powszechnego i jednoznacznego odczytania aktu normatywnego. Niewątpliwie, z uwagi na autorytet najwyższej instancji sądowej, mogą one sprzyjać ujednoczeniu orzecznictwa i doprowadzić do nadania aktowi normatywnemu znaczenia, w ten sposób, że będzie ono mogło stać się przedmiotem oceny konstytucyjnej. Niemniej jednak w odniesieniu do tego rodzaju uchwał konieczne jest dokonanie każdorazowo oceny, czy wskazany wyżej skutek nastąpił. Innymi słowy, podjęcie uchwały konkretnej przez najwyższą instancję sądową nie oznacza automatycznie, że interpretacja aktu normatywnego stanowiąca jej przedmiot może stać się przedmiotem kontroli konstytucyjności” (wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113).

3.3. W warunkach niniejszej sprawy istotne jest, że Sąd Najwyższy wypracował określony, jednolity kierunek interpretacji art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o niezgodności z prawem orzeczenia sądu. „Bezprawność sądową”, zdaniem Sądu Najwyższego, należy definiować w sposób autonomiczny, węższy od tradycyjnie rozumianej bezprawności w dziedzinie odpowiedzialności cywilnej, z uwzględnieniem specyfiki sądowego stosowania prawa, istoty władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej (wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt V CSK 328/12, Lex nr 1381041). Sąd Najwyższy podkreśla, że „[w] prawie polskim odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem uregulowana została w art. 417¹ § 2 k.c. W świetle gramatycznej wykładni tego przepisu każde orzeczenie niezgodne z prawem, bez względu na stopień tej niezgodności, jeżeli spowodowało szkodę pozostającą w normalnym związku przyczynowym, stanowi co do zasady źródło roszczenia odszkodowawczego. Również dosłowne brzmienie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej postępowania wywołanego skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, poprzedzającego właściwe postępowanie o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawiem sądowym, mogłoby prowadzić do wniosku, że stopień naganności naruszenia prawa orzeczeniem sądowym nie ma wpływu na pozytywne ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej. (...) bezpośrednie rozumienie tekstu tych przepisów nie jest wystarczające, prowadziłyby bowiem do rozwiązań, które nie wydaje się, aby były zgodne z intencją ustawodawcy. Wykładnie celowościowa, funkcjonalna i systemowa uzasadniają tezę, że stwierdzenie niezgodności z prawem, stanowiące prejudykat dla właściwego postępowania odszkodowawczego, ograniczone jest do orzeczeń dotkniętych wadami rażącymi, oczywiście błędnymi, narzucającymi się bez konieczności pogłębionej analizy prawniczej. Nie każde zatem naruszenie prawa materialnego lub przepisów postępowania będzie mogło stanowić uzasadnioną podstawę skargi przewidzianej w art. 424¹ k.p.c. W ustawodawstwie polskim pojęcie «rażącej i oczywistej obrazy prawa» przewidziane jest w przepisach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów (...). Przepis ten stanowi, że «za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne) sędzia odpowiada dyscyplinarnie». Oznacza to błąd łatwy do stwierdzenia, gdy bez głębszej analizy można zastosować właściwy przepis, a rozumienie przepisu prawa nie powinno budzić wątpliwości u przeciętnej osoby o kwalifikacjach prawniczych. Wprawdzie stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem nie musi prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego, to jednak nie można nie dostrzec, że między bezprawnym orzeczeniem i przewinieniem służbowym sędziego, polegającym na oczywistym i rażącym naruszeniu prawa przy ferowaniu orzeczenia, zachodzą związki funkcjonalne. Pojęcie bezprawności sądowej nie powinno zatem być objaśniane w pełnym oderwaniu od pojęcia, którym ustawodawca posługuje się przy konstruowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za naruszenie prawa, które zastosował, wydając orzeczenie” (wyrok SN z 7 lutego 2007 r., sygn. akt III CNP 53/06, Lex nr 274187).

Wychodząc z prezentowanych wyżej założeń, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że niezgodność orzeczenia sądowego z prawem, w rozumieniu art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, winna mieć charakter kwalifikowany. Jak utrzymuje Sąd Najwyższy, „ze względu na cel i charakter skargi, użyte na gruncie regulujących ją przepisów pojęcie «niezgodności z prawem prawomocnego wyroku» ma suwerenne i autonomiczne znaczenie zdeterminowane przez istotę władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności przez przyznanie sądom szerokiej swobody orzeczniczej przy wykładni prawa. Powszechnie zatem przyjmuje się, że wyrokiem niezgodnym z prawem, w rozumieniu art. 424¹ k.p.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., jest tylko orzeczenie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa, z ogólnie przyjętymi standardami orzeczniczymi lub wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni czy oczywiście niewłaściwego zastosowania przepisu prawa. Niezgodność z prawem w rozumieniu omawianego przepisu musi zatem mieć charakter kwalifikowany elementarny i oczywisty. Jeżeli sąd nie wykracza rażąco poza granice przyznanej mu swobody orzeczniczej, to działa w ramach porządku prawnego, nawet jeżeli dokonał wykładni prawa odmiennej od przyjmowanej powszechnie” (wyrok SN z 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV CNP 44/14, Lex nr 1745830). W ocenie Sądu Najwyższego, przesłanki kwalifikowanej niezgodności z prawem nie spełnia orzeczenie oparte na jednym z potencjalnych sposobów interpretacji przepisów, nawet jeśli *a posteriori* okaże się ona nieprawidłowa. Sąd Najwyższy nie uznaje za niezgodne z prawem orzeczeń: opartych na przepisie, którego treść

umożliwia różne interpretacje i gdy za każdą z nich przemawiają uzasadnione argumenty; w których sąd odstąpił nawet od utrwalonej wykładni danego przepisu, jeżeli wyrok odpowiada standardom orzecznictwem; oparty na wykładni przyjmowanej w chwili orzekania, choćby nawet w późniejszym orzecznictwie ustalono odmienną interpretację. Sąd Najwyższy uznaje bowiem, że wpływające na treść orzeczenia rezultaty wykładni prawa mogą być różne, w zależności od jej przedmiotu, zastosowanych metod oraz podmiotu, który jej dokonuje (por. odpowiednio z rozumieniem pojęcia „niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu” na gruncie art. 424¹ § 1 k.p.c. – wyroki SN z: z 9 marca 2006 r., sygn. akt II BP 6/05, OSNP nr 3-4/2007, poz. 42; 31 marca 2006 r., sygn. akt IV CNP 25/05, OSNC nr 1/2007, poz. 17; 21 lutego 2007 r., sygn. akt I CNP 71/06, Lex nr 253389; z 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I BP 40/07, Lex nr 448847.; z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I BP 54/07, Lex 494034; z 22 lipca 2010 r., sygn. akt I CNP 100/09, Lex nr 603887.; z 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV CNP 18/09, 852572; z 5 września 2008 r., sygn. akt I CNP 27/08, Lex nr 457829.; z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt I BP 4/10, Lex nr 785671).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że orzeczenia Sądu Najwyższego wydane na gruncie skarżonego przepisu są liczne i na przestrzeni czasu, który upłynął od wprowadzenia badanej normy do porządku prawnego, prezentują konsekwentną linię (por. odpowiednio wyroki SN z: 9 lutego 2010 r., sygn. akt I BU 9/09, Lex nr 583703 i 7 lipca 2006 r., sygn. akt I CNP 33/06, OSNC nr 2/2007, poz. 35 oraz postanowienia SN z: 15 października 2014 r., sygn. akt III CNP 13/14, Lex nr 1532742; 9 października 2013 r., sygn. akt II CNP 37/13, Lex nr 1375142). Stanowisko SN jest podzielane w orzecznictwie sądów powszechnych, które przyjmują, że „[k]ategoria «bezprawności judykacyjnej» z art. 417¹ § 2 k.c. jest węższa od bezprawności z art. 417 § 1 k.c., która obejmuje każdą obiektywną sprzeczność działania bądź zaniechania władzy publicznej z przepisami prawa” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 1111/13, Lex nr 1451631; zob. też wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 30 lipca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1484/13, Lex nr Lex nr 1537491 oraz 7 maja 2014 r., sygn. akt I ACa 133/13, Lex nr 1469435). Również w doktrynie prawa panuje przekonanie o potrzebie różnicowania pojęć „niezgodności z prawem działania organów władzy publicznej” i „niezgodności z prawem działania organów władzy sądowniczej” oraz „niezgodności z prawem” i „niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego” (por. np. Z. Banaszczyk, *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądowym w sprawie cywilnej*, [w:] „*Aurea praxis, aurea theoria*” *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2093-2094, s. 2098-2099).

Powyższe przekonuje, że kwestionowana przez skarżącego wykładnia art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. spełnia kryteria stałości, powszechności i jednoznaczności.

3.4. Trybunał Konstytucyjny dostrzega trudność precyzyjnego, a zarazem syntetycznego określenia przedmiotowo istotnej przesłanki, której spełnienie otwiera drogę do dochodzenia wynagrodzenia szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem orzeczeniem. Trudność ta jest naturalną konsekwencją zróżnicowania stanów faktycznych ocenianych w toku sądowego stosowania prawa oraz wynika z naturalnych ograniczeń języka prawniczego w opisywaniu rzeczywistości. W wyroku o sygn. SK 4/11 Trybunał Konstytucyjny uznał wypracowane przez SN rozumienie przesłanki „niezgodności z prawem” prawomocnego orzeczenia za „formułę obejmującą wszystkie warunki, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem tegoż orzeczenia. Przez wymaganie «kwalifikowanej postaci» niezgodności z prawem formuła ta – w ocenie Trybunału – nawiązuje do procesu orzekania (działania sądu), którego nieprawidłowości doprowadziły do «oczywistej», tj. elementarnej, niepodlegającej dyskusji, narzucającej się każdemu prawnikowi, niezgodności orzeczenia z konkretnym przepisem prawa, bez względu na wybrany sposób jego interpretacji. Wymaganie «rażącej niezgodności z prawem» podkreśla dodatkowo powagę uchybień, głównie w aspekcie ich skutków, zwłaszcza w odniesieniu do stron (uczestników) postępowania” (wyrok z 27 września 2012 r., OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). Ocena ta zachowuje wciąż aktualność. Należało jednak podkreślić, że trudność dookreślenia przedmiotowo istotnej przesłanki nie może prowadzić do faktycznego ograniczenia konstytucyjnej ochrony oraz skutkować nieefektywnością ustawowego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem orzeczenia sądowe. Słowa, których najczęściej SN i doktryna prawa używają do opisanie i wyrażenia przesłanki warunkującej dochodzenie odszkodowania za „bezprawie sądowe”, mogą być zastąpione innymi. W dynamicznie zmieniających się warunkach faktycznych oraz obliczu wzrastającej liczby spraw odszkodowawczych, niewypracowanie w orzecznictwie sądowym rozwiniętej i spójnej koncepcji niezgodności z prawem orzeczenia sądowego, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowanej doniosłości różnego rodzaju wymogów istotnych dla dokonania przez sąd czynności konwencjonalnej skutkującej wydaniem wyroku, może doprowadzić do powstania problemu konstytucyjnego, zwłaszcza jeżeli dojdzie do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Niniejszy wyrok nie będzie wówczas stał na przeszkodzie ponownej kontroli konstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c.

4. Wzorzec kontroli.

4.1. Art. 77 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (m.in. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256; 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08; 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11; 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dla potrzeb niniejszej sprawy istotne jest przypomnienie, że pojęcie niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej ma charakter autonomicznego pojęcia konstytucyjnego, które nie może być interpretowane przez pryzmat lub przez odpowiednie odesłanie do zbliżonych merytorycznie albo językowo tożsamyh pojęć zawartych w aktach o niższej mocy prawnej niż Konstytucja. W szczególności pojęcie to różni się istotnie od pojęcia bezprawności w rozumieniu dogmatyki prawa cywilnego. Art. 77 ust. 1 Konstytucji „łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest «niezgodne z prawem». Pojęcie «działanie niezgodne z prawem» ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. «Niezgodność z prawem» w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanym terminem «zasad współżycia społecznego» lub «dobrych obyczajów». Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego” (cyt. wyrok o sygn. SK 18/00).

Rozwijając tę myśl w odniesieniu do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnych z prawem orzeczeń sądowych, w orzecznictwie konstytucyjnym przyjęto: „prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a więc rozstrzygnięcia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegać wykonaniu i poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione. (...) Dochodzenie szkód wyrządzonych przez prawomocne orzeczenie sądowe, nawet jeżeli nie wiąże się z uchyleciem takiego orzeczenia, podważa zawsze w pewien sposób autorytet władzy sądowniczej. Z punktu widzenia dochodzenia wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez sądy sytuację komplikuje dodatkowo fakt, że sądy są niezależne, a sędziowie – niezawisli i muszą samodzielnie dokonywać wykładni prawa i stosować je w konkretnych wypadkach. Przyjmuje się powszechnie, że prawo pozytywne nie zawsze determinuje jedno możliwe rozstrzygnięcie, ale często pozostawia niezależnym sądom pewien margines swobody przy rozpoznawaniu spraw i orzekaniu. To, że jakiś sąd inaczej interpretuje prawo bądź ocenia sytuację faktyczną i w konsekwencji uchyla orzeczenia w ramach kontroli instancyjnej, nie musi znaczyć, że sąd niższej instancji wykroczył poza granice przyznanej mu swobody. Rozbieżność orzeczeń w podobnych sprawach również nie przesądza, że jedno z nich jest niezgodne z prawem. Jedynie niewątpliwie i rażąco wadliwe orzeczenie może być tak oceniane. Ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych dla celów dochodzenia odszkodowania musi zawsze uwzględniać zakres swobody decyzyjnej przysługującej sądom przy rozpoznawaniu spraw i orzekaniu, będącej istotnym elementem sędziowskiej niezawisłości” (cyt. wyrok o sygn. SK 77/06).

Nawiązując do tych ustaleń w późniejszym orzecznictwie, podkreślono konstytucyjną zasadność zmodyfikowania ustawowych „przesłanek odpowiedzialności za bezprawie jurysdykcyjne w porównaniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom. Modyfikacja ta polega zawsze na wprowadzeniu dodatkowych obwarowań w postaci oczywistego, poważnego czy wyjątkowego charakteru naruszenia prawa przez sąd” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

4.2. Pojęcie niezgodności z prawem, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i jednolity na poziomie konstytucyjnym dla wszystkich wypadków wyrządzenia szkód przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Oznacza zaprzeczenie zachowaniu nakazanemu albo zakazanemu przez normy prawne dekodowane z aktów tworzących konstytucyjny system źródeł prawa (art. 87 – art. 94 Konstytucji). Zarazem z uwagi na specyfikę procesu sądowego stosowania prawa, przesłanka niezgodności z prawem, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, może podlegać ustawowym ograniczeniom. W wyrokach o sygn. SK 77/06 oraz SK 4/11 TK wyraził pogląd, że wypracowane w orzecznictwie sądowym węższe rozumienie niezgodności z prawem znajduje konstytucyjne uzasadnienie.

Z perspektywy konstytucyjnej art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w zakresie wskazanym w sentencji, stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ocena

konstytucyjności w niniejszej sprawie musi zatem zostać dokonana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Niewskazanie w *petitum* i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi temu na przeszkodzie (podobnie wyroki TK z: 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87).

5. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji.

5.1. Zgodnie z wymogiem przydatności prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są uzasadnione racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych. Z perspektywy konstytucyjnej ocena przydatności wymaga dokonania: a) identyfikacji *ratio legis* zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej *ratio* lub nie jest irrelevantna z perspektywy jej realizacji (wyrok z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

Trybunał Konstytucyjny wzięł pod uwagę, że realizacja konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wymaga stworzenia efektywnych mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe, lecz jednocześnie rozwiązania te nie mogą abstrahować od takich wartości konstytucyjnych jak ochrona zaufania jednostki do państwa i prawa oraz pewność prawa. Wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). W świetle ustaleń dokonanych w wyrokach o sygn. SK 77/06 oraz SK 4/11, dochodzenie naprawienia szkód wyrządzonych przez prawomocne orzeczenie, nawet jeżeli nie prowadzi do jego uchylecia, zawsze podważa w pewien sposób autorytet władzy sądowniczej. Przyjęcie za skarżącym, że każde naruszenie przepisów prawa przez sąd powinno prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, prowadziłoby do osłabienia autorytetu prawa. Uwikłanie prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych w wieloletni spór o ich zgodność z prawem niezależnie od rangi naruszenia, nawet dla potrzeb wyłącznie postępowania odszkodowawczego, podważałoby zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości orzeczenia. Wprowadzenie zaskarżanej regulacji umożliwia tymczasem wyeliminowanie pola spekulacji o prawomocnych orzeczeniach, które szkodziłoby zaufaniu publicznemu oraz podważałoby autorytet władzy sądowniczej. W tym kontekście należało przypomnieć, że cel, jakim jest ochrona autorytetu organów władzy publicznej, „związany jest ściśle z zapewnieniem możliwości efektywnego wykonywania funkcji przez instytucje demokratycznego państwa, a więc także z ochroną wartości wpisującej się w szersze pojęcie porządku publicznego” (wyrok z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 121).

Oceniając przydatność zaskarżonej regulacji, nie sposób nie dostrzec ścisłego związku merytorycznego, jaki zachodzi między niezgodnością z prawem w rozumieniu zaskarżonego przepisu a pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, o którym mowa w art. 424¹ § 1 k.p.c. (szerzej zob. m.in. cyt. wyroki TK o sygn. SK 77/06 oraz SK 34/08). W tym zaś kontekście determinujący dalsze ustalenia jest wyrok TK o sygn. SK 4/11, w którym orzeczono o zgodności art. 424¹ § 1 k.p.c., rozumianego w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Należało ponadto przypomnieć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) akcentują w swym orzecznictwie potrzebę zmodyfikowania przesłanek odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne w porównaniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom (zob. odpowiednio wyrok ETPC z 21 marca 2000 r., Dulaurans przeciwko Francji, sprawa nr 34553/97 oraz wyrok TSUE z 30 września 2003 r., wydany w sprawie Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii, sygn. C-224/01, Lex nr 193746). „Modyfikacja ta polega zawsze na wprowadzeniu dodatkowych obwarowań w postaci oczywistego, poważnego czy wyjątkowego charakteru naruszenia prawa przez sąd. Powszechnie przyjętą granicą obostrzeń jest wina umyślna. Panuje zgoda co do tego, że zawężenie

podstaw odpowiedzialności nie może iść tak daleko, by konieczne było wykazanie zawinienia (w ciężkiej postaci) po stronie organu stosującego prawo” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w rozumieniu wskazanym w sentencji, jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionego w świetle konstytucyjnych wartości. Powoływanie się na konkretną wartość konstytucyjną uzasadniającą przydatność ograniczenia art. 77 ust. 1 Konstytucji nie rozstrzyga o konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Przydatność ograniczeń nie przekłada się bowiem automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawnym. Ciężar analizy przesunął się na kolejne przesłanki testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności.

5.2. Prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności, której to ochrony nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności (cyt. wyrok o sygn. P 56/11).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że oceniane ograniczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody uzasadnione jest ochroną sądowego wymiaru sprawiedliwości, który stanowi niezbędną gwarancję zachowania porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie każda różnica w sądowej interpretacji prawa uzasadnia powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (cyt. wyroki TK o sygn. SK 18/00 i SK 77/06). Aktualny pozostaje pogląd, że „stosowanie prawa, dokonywane w warunkach niezbędnej swobody decyzyjnej, musi niekiedy prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Interpretacja prawa jest procesem myślowym, wprowadzanie dokonywanym w oparciu o jednakową dla wszystkich literę prawa i z zastosowaniem powszechnie przyjętego instrumentarium (dyrektyw interpretacyjnych), jednakże nacechowanym indywidualnie. Taki stan rzeczy jest jednocześnie ułomnością i wartością sądownictwa. Współistnienie różnych rozstrzygnięć w tej samej sprawie lub w podobnych sprawach nie oznacza zatem samo w sobie bezprawności któregoś z nich, o ile orzeczenia te mieszczą się w kanonie możliwych do przewidzenia rozwiązań (...). Obowiązujący porządek prawny uwzględni realia sądowego stosowania prawa, w których pojawiają się różne decyzje w podobnych sprawach, a nawet w tej samej sprawie – w ramach jednego lub kilku postępowań, jest nieuniknione. System prawa został wyposażony w narzędzia (remedia) eliminowania konfliktu sprzecznych orzeczeń. Odmienne orzeczenia wydawane przez sądy w odrębnych, lecz podobnych sprawach nie kolidują ze sobą dzięki zasadzie, że prawomocne orzeczenie wiąże tylko strony danego postępowania i sąd, który je wydał (oraz inne sądy i organy, osoby trzecie zaś tylko wyjątkowo, por. art. 365 § 1 k.p.c.). Sprzeczne rozstrzygnięcia zapadające w ramach jednego postępowania eliminowane są dzięki hierarchii orzeczeń wydawanych przez sądy kolejnych instancji, zaś wydane w tej samej sprawie w różnych postępowaniach – dzięki instytucji skargi o wznowienie postępowania (art. 403 § 2 k.p.c.). Znamienne, że w tym ostatnim przypadku, sąd rozpoznający skargę o wznowienie, w razie wykrycia późniejszego prawomocnego orzeczenia dotyczącego tego samego stosunku prawnego, uchyła drugie z orzeczeń i odrzuca pozew, nie badając trafności poszczególnych rozstrzygnięć. Sąd ten nie wybiera, które z orzeczeń pozostawić w obrocie prawnym jako bardziej prawidłowe i słuszne. Prawomocne orzeczenia, wydane niezależnie od siebie w tej samej sprawie, nie podlegają wartościowaniu ze względu na treść. Ochronie podlega przede wszystkim powaga rzeczy osądzonej (definiowana w art. 366 k.p.c.). O tym, że w danej sprawie lub w sprawach podobnych mogą zapadać różne orzeczenia, a różnice zdań mogą pojawiać się także wśród osób wchodzących w skład organu jurysdykcyjnego, świadczą ponadto reguły orzekania w składach kolegialnych. Sąd orzeka w takim wypadku po naradzie, która obejmuje m.in. dyskusję, głosowanie nad wyrokiem i zasadniczymi powodami rozstrzygnięcia, z możliwością zgłoszenia zdania odrębnego przez sędziego, który nie zgodził się z opinią większości członków składu (art. 324 k.p.c.). Świadczą o tym również przepisy regulujące odejście przez Sąd Najwyższy od dotychczas przyjętej wykładni, nawet takiej, której nadano moc zasady prawnej (...). Dotychczasowe rozważania potwierdzają istotną rolę sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wymusza ona pewną tolerancję, także dla faktu, że niekiedy rozstrzygnięcia w analogicznych sprawach różnią się w zależności od przyjętej interpretacji przepisów” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że oceniane ograniczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody jest bezpośrednio niezbędne dla ochrony niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji), a pośrednio służy ochronie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przyjęcie, jak chce tego skarżący, że każde naruszenie przepisów prawa przez sąd lub każda rozbieżność w orzecznictwie sądowym powinny prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, mogłoby wywoływać efekt mrozący wobec sędziów i zniechęcać ich do efektywnej ochrony praw konstytucyjnych jednostki, w szczególności w zakresie wnioskowania z zasad prawa lub stosowania klauzul generalnych. Aktualność zachowuje stanowisko TK sformułowane w sprawie o sygn. SK 4/11, że „w wielu sprawach, po wykorzystaniu wszystkich narzędzi procesowych i reguł

interpretacyjnych danych sędziemu, po przeprowadzeniu rzetelnego postępowania dowodowego i starannej wykładni obowiązujących przepisów, staje on wobec konieczności dokonania wyboru jednego z kilku rozstrzygnięć. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ustawodawca – w sposób założony – posługuje się pojęciami niedookreślonymi i wartościującymi. Zgodnie z wolą prawodawcy, sędzia konkretyzuje *a casu ad casum* pojęcia nieostre (np. dobrej wiary, zasad współżycia społecznego, art. 5 k.c., art. 7 k.c., czy – jak w sprawie skarżącej – rażącego niedbalstwa), odwołuje się do swego wewnętrznego przekonania (np. przy ocenie dowodów, art. 233 § 1 k.p.c.), dokonuje własnej oceny sytuacji (np. przy zasądzeniu odszkodowania, jeżeli ściśle udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione – art. 322 k.p.c., czy przy określeniu sposobu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, kiedy to z woli ustawodawcy udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni – art. 755 § 1 k.p.c.). Pewien zakres władzy dyskrecyjnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości – osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić «sprawiedliwe» oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych. Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd (...). Dlatego, choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury (...), to w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im specjalnie katalog praw i obowiązków” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

Przechodząc do oceny, czy realizację wymienionych powyżej zasad konstytucyjnych można osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwych ograniczeń prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej niż wynikające z zaskarżonego przepisu albo bez ich wprowadzania, Trybunał Konstytucyjny podzielił argument Sejmu, że „mechaniczne» ujmowanie przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (jako każdej sprzeczności z przepisami prawa, bez względu na stopień ich naruszenia) prowadziłyby do sprzeczności między dwoma prawnie chronionymi wolnościami jednostki: do domagania się stosownego odszkodowania od władzy publicznej i do uzyskania orzeczenia wydanego przez niezawisły sąd”.

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w rozumieniu wskazanym w sentencji, jest rozwiązaniem niezbędnym dla ochrony porządku publicznego. Podobnie jak w wypadku wymogu przydatności, niezbędność ograniczenia nie jest wystarczająca do orzeczenia o hierarchicznej zgodności norm. Ciężar rozstrzygnięcia przesunął się na wymóg proporcjonalności *sensu stricto*.

5.3. Zgodnie z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów (cyt. wyrok o sygn. P 56/11).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w zakresie wskazanym w sentencji, nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, gdyż przedmiotowo istotna przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie orzeczenia sądowego ma charakter obiektywny. Stosowane w tym kontekście w orzecznictwie sądowym i doktrynie pojęcia (m.in. kwalifikowanej, oczywistej lub rażącej niezgodności z prawem) pełnią funkcję wyłącznie opisową i nie wprowadzają elementu subiektywnej oceny orzeczenia lub orzekania, z którym strona postępowania cywilnego wiąże powstanie szkody. Niezgodność z prawem, w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz operacjonalizujących go przepisów ustawowych, sama w sobie ma charakter obiektywny oraz niestopniowalny i tym różni się w szczególności od zawinienia, które podlega stopniowaniu. Należy bowiem odróżnić pytanie o niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej od pytania o skutki prawne niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej. Wypracowana w orzecznictwie sądowym koncepcja „bezprawności judykacyjnej” nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa konstytucyjnego tak długo, jak opiera się na – uzasadnionym w świetle ustaleń teorii prawa – zróżnicowaniu wymogów odnoszących się do czynności konwencjonalnej sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości (tj. orzekania) oraz wymogów odnoszących się do rezultatu tej czynności (tj. orzeczenia). Wymogi te mają bowiem różną doniosłość prawną, gdyż jedno z nich są konstytutywne dla orzekania i samego orzeczenia, inne mają charakter formalizujący, ich naruszenie wywołuje też różny skutek w systemie prawa (np. nieważność). Uzależnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem orzeczenia sądów cywilnych od naruszenia jedynie najdonioślejszych wymogów odnoszących się do czynności konwencjonalnej i jej

rezultatu pozwala zachować obiektywny charakter przesłanki „niezgodności z prawem” oraz uniknąć nałożenia nadmiernego ciężaru na poszkodowanego w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając proporcjonalność *sensu stricto* zaskarżonej regulacji, Trybunał ponadto stwierdził, że sformułowany przez SN wymóg, by – w sprawach odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – niezgodność z prawem orzeczenia sądowego miała charakter „kwalifikowany”, „oczywisty” lub „rażący”, nie zakłada konieczności badania winy sędziego. „Stwierdzenie winy funkcjonariusza (konkretnego sędziego) jest wystarczające, lecz nie jest niezbędne dla zakwestionowania legalności działalności jurysdykcyjnej (...). Działalność jurysdykcyjna jest niezgodna z prawem już w razie samego naruszenia reguł orzekania, bez względu na staranność, przewidywanie i wolę, a nawet – na poczytalność bezpośredniego sprawcy szkody” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11). Konstytucja demokratycznego państwa prawnego, z całą surowością traktując władzę publiczną, w art. 77 ust. 1 oderwała odpowiedzialność Państwa od subiektywnych przesłanek odpowiedzialności (m.in. winy lub złej wiary). Niedopuszczalne byłoby przywrócenie przesłanki winy sędziego przez włączenie oceny zawinienia w proces oceny, czy spełniona została przesłanka niezgodności z prawem działania organu władzy sądowniczej (por. cyt. wyrok o sygn. SK 18/00 oraz K 20/02). Zważywszy, że analiza orzecznictwa sądowego nie daje obecnie podstaw do takiego stwierdzenia zaskarżona regulacja nie stanowi nadmiernego ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego.

5.4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przesłanki zastosowania art. 417¹ § 2 muszą być zawsze interpretowane w związku z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd. Trybunał Konstytucyjny jako sąd prawa nie dokonuje tego rodzaju interpretacji. Również w sprawie skarżącego Trybunał nie dokonuje oceny wydanych w stosunku do niego orzeczeń. Jednak Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem orzeczenie sądu powstaje wtedy, gdy niezgodność ta ma charakter obiektywny. Z obiektywnym charakterem niezgodności mamy do czynienia w szczególności wtedy, gdy orzeczenie sądu prowadzi do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw człowieka. W takim przypadku należy uznać, że mamy do czynienia z niezgodnością o charakterze oczywistym i rażącym.

Art. 417¹ § 2 k.c. stanowi konkretyzację art. 77 ust. 1 Konstytucji. Z kolei ten ostatni stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Dokonując wykładni art. 417¹ § 2 k.c. w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, należy brać pod uwagę, że celem zaskarżonego przepisu jest przede wszystkim ochrona konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego też sąd, stosując wskazany przepis k.c., powinien każdorazowo ustalać, czy niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie sądu nie stanowi źródła naruszenia praw konstytucyjnych.

5.5. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie wskazanym w sentencji stanowi przydatne, niezbędne i proporcjonalne *sensu stricto* ograniczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

152

WYROK

z dnia 28 października 2015 r.
Sygn. akt K 21/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki, Grażyna Szalymo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 20 października 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności: art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, z art. 2 i art. 84 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, 362, 440, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540, z 2013 r. poz. 21, 888, 985, 1036, 1287, 1304, 1387 i 1717, z 2014 r. poz. 223, 312, 567, 598, 773, 915, 1328, 1563, 1644, 1662 i 1863 oraz z 2015 r. poz. 73, 211, 693, 860, 1322 i 1333) **w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r.

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

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1784.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) w piśmie z 3 października 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f., ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

1.1. Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. podatek dochodowy, z zastrzeżeniem art. 29-30e u.p.d.o.f. pobiera się od podstawy jego obliczenia według skali: 1) przy podstawie obliczenia podatku w wysokości do 85 528 zł, podatek wynosi 18% minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr; 2) przy podstawie obliczenia podatku ponad 85 528 zł, podatek wynosi 14 839 zł 02 gr plus 32% od nadwyżki ponad 85 528 zł.

1.2. W przeszłości kwota wolna od podatku była waloryzowana. Ustawodawca przyjmował, że przedziały dochodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem określone wg skali podatkowej oraz kwota, o którą zmniejsza się podatek lub zaliczkę, obliczone wg pierwszego szczebla skali, podlegają w każdym roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów w roku poprzedzającym rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego. Minister Finansów w terminie do 30 listopada roku poprzedzającego rok podatkowy ustalał w drodze rozporządzenia skalę podatku dochodowego na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem powyższej zasady, na podstawie komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego o wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy i jego wzrostu w stosunku do tego samego okresu roku ubiegłego.

Ustawa z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 134, poz. 1509, ze zm.) przyjęła, że kwota, o którą zmniejsza się podatek lub zaliczkę, podlega w każdym roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie trzech kwartałów w roku poprzedzającym rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Wzrost cen był określany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy w stosunku do tego samego okresu roku poprzedniego.

Ustalanie ustawowego mechanizmu waloryzacji kwoty wolnej od podatku zostało zaniechane na mocy ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2003 r.). Art. 1 pkt 21 lit. b tej ustawy uchylił stały, ustawowy mechanizm waloryzacji kwoty, o którą zmniejsza się podatek. W rezultacie ustawodawca od tego czasu tylko raz, ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1588, ze zm.), zwiększył kwotę, o którą zmniejsza się podatek, podnosząc ją z 530 zł 08 gr do 556 zł 02 gr. Od 2009 r. kwota dochodu wolnego od podatku wynosi 3091 zł.

1.3. W ocenie RPO, zaniechanie stosowania stałego mechanizmu waloryzacji kwoty wolnej od podatku budzi wątpliwości konstytucyjne. Weryfikacji wymaga również przyjęte przez ustawodawcę założenie, że przekroczenie przez podatnika kwoty wolnej od podatku (3091 zł w ciągu roku podatkowego) świadczy o tym, iż jest on w stanie w granicach tak ustalonego dochodu zaspokoić swoje elementarne potrzeby życiowe i posiada rzeczywistą zdolność ponoszenia ciężarów publicznych w postaci uiszczenia podatku.

Zdaniem Rzecznika, w celu oceny tego założenia należy odwołać się do innych decyzji prawodawczych odnoszących się do zaspokojenia niezbędnych potrzeb człowieka, zwłaszcza do przepisów regulujących udzielanie pomocy społecznej.

1.4. Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.; dalej: u.p.s.) pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa. Jej celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna wspiera osoby

i rodziny w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 3 ust. 1 u.p.s.).

1.4.1. U.p.s. nie zawiera zamkniętego katalogu określającego trudne sytuacje życiowe. Art. 7 u.p.s. wymienia jedynie najczęstsze powody powstawania trudnych sytuacji życiowych. Pierwszym i podstawowym powodem trudnej sytuacji życiowej w rozumieniu u.p.s. jest ubóstwo. Wyznacznikiem ubóstwa może być dochód, który jest jednym z kryteriów przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. W ujęciu normatywnym granice skrajnego ubóstwa, określanego także jako minimum egzystencji, wyznacza próg interwencji socjalnej, ustalany na podstawie koszyka dóbr i usług.

1.4.2. RPO wskazał, że określone w u.p.s. kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyniku badania prognozy interwencji socjalnej dokonywanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie prognozy interwencji socjalnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1762) zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji uwzględnianych podczas ustalania prognozy interwencji socjalnej obejmuje wydatki na: 1) żywność; 2) mieszkanie; 3) odzież i obuwie; 4) edukację; 5) ochronę zdrowia i higienę; 6) transport i łączność; 7) kulturę, sport i wypoczynek. Minimalny zakres tych wydatków powinien zapewnić zaspokojenie potrzeb niezbędnych do egzystencji osoby lub rodziny (§ 3 ust. 4 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.p.s. za dochód służący ustaleniu normatywnej granicy ubóstwa uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w wypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o: 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych; 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach; 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Do dochodu nie wlicza się składników wskazanych w art. 8 ust. 4 u.p.s.

1.4.3. Aktualne progi interwencji socjalnej z powodu ubóstwa wyznaczają kryteria dochodowe określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 823; dalej: rozporządzenie z 2012 r.). Kryteria te zostały ustalone dla osoby samotnie gospodarującej – w wysokości 542 zł, dla osoby w rodzinie – w wysokości 456 zł (§ 1 pkt 1 tego rozporządzenia).

Rzecznik wskazał, że na przykład osoba samotnie prowadząca gospodarstwo domowe w sensie normatywnym jest uznawana za osobę żyjącą w ubóstwie, jeśli jej dochód roczny ustalony z zastosowaniem reguł określonych w art. 8 ust. 3 i 4 u.p.s. nie przekracza kwoty 6504 zł. Jest to kwota ponad dwukrotnie wyższa od kwoty dochodu wolnej od podatku. RPO podkreślił, że obowiązujące progi dochodowe w pomocy społecznej uprawniające do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej odpowiadają kategorii minimum egzystencji, a więc jednej z najniższych linii ubóstwa. Minimum egzystencji wyznacza bowiem najniższy standard życia, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka.

Rzecznik stwierdził, że rozważenia wymaga to, czy osoba, która w znaczeniu nadanym przez prawodawcę jest uważana za osobę żyjącą w ubóstwie (na granicy minimum egzystencji), w rozumieniu u.p.s. może być równocześnie uznana przez prawo podatkowe za osobę, która jest zdolna do ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków.

1.5. Rzecznik przywołał art. 84 Konstytucji, tj., że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Zdaniem RPO, powszechność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych musi się zawsze łączyć ze zdolnością do ich ponoszenia. Ciężary i świadczenia publiczne, w tym podatki, może ponosić tylko ten, kto jest w stanie sprostać tym obowiązkom. Podatek jest świadczeniem pieniężnym i jego sens ekonomiczny sprowadza się w wypadku podatku od osób fizycznych do transferu środków pieniężnych z majątku osoby fizycznej do zasobów Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Osoba fizyczna musi być obiektywnie zdolna do dokonania takiego transferu. Z art. 84 Konstytucji wynika obowiązek władzy ustawodawczej stanowienia takich podatków, które uwzględniają indywidualną zdolność podatkową jednostki.

1.5.1. Zdaniem Rzecznika, zasada sprawiedliwości wynikająca z art. 2 oraz art. 84 Konstytucji są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. W kontekście tych wzorców należy dokonać oceny sytuacji, w jakiej ustawodawca ustala kwotę dochodu wolną od podatku w oderwaniu od przyjętych w obowiązującym prawie kryteriów ubóstwa.

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest podatkiem progresywnym, w konsekwencji beneficjentami kwoty wolnej od podatku są wszyscy podatnicy. Okoliczność ta z perspektywy osoby uzyskującej dochód, który

nie przekracza kwoty lokującej ją w znaczeniu normatywnym wśród osób niemogących zaspokoić we własnym zakresie niezbędnych potrzeb życiowych, nie ma jednak istotnego znaczenia. Ustawodawca ma daleko idącą swobodę kształtowania zakresu i wysokości podatków. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca ma niczym nieograniczoną swobodę konstruowania prawa podatkowego.

1.5.2. RPO przyznał, że do kompetencji Trybunału nie należy ustalanie kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych. Wskazał jednak, że Trybunał może ocenić, czy korzystając ze względnej swobody regulacyjnej w tym zakresie, ustawodawca nie przekroczył granic tej swobody, w szczególności przez rozerwanie więzi wynikającej z art. 84 Konstytucji, polegającej na łączeniu obowiązku podatkowego ze zdolnością do jego realizacji. Poność ciężary i świadczenia publiczne, w tym podatki, może bowiem tylko ten, kto jest do tego zdolny.

1.5.3. Rzecznik stwierdził, na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że jedną z przesłanek poszanowania godności człowieka jest istnienie pewnego minimum socjalnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenia każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym. Takie minimum w zakresie dochodów zostało określone przez prawodawcę i w znaczeniu normatywnym wyznacza ono granicę ubóstwa.

1.5.4. Zdaniem RPO, nie realizuje zasady sprawiedliwości podatkowej norma prawna, która każe osobom uzyskującym dochód niepozwalający na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych podzielić się tym dochodem z resztą społeczeństwa. W tym wypadku nakładany ciężar podatkowy nie uwzględnia zdolności jego poniesienia przez podatnika.

1.5.5. Ustawodawca, pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwości podatkowej, nie powinien tworzyć przepisów prawa, które nakładają obowiązki podatkowe na osoby, które uznał za żyjące w ubóstwie. W ten sposób bowiem przyczynia się jedynie do poszerzenia granic zdefiniowanego przez siebie ubóstwa i jeszcze bardziej uzależnia takie osoby od publicznego systemu pomocy społecznej.

2. W piśmie z 14 października 2014 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach, o których mowa w art. 43 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.).

2.1. 15 grudnia 2014 r. z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, informację przedstawił Minister Finansów. Wskazał, że u.p.d.o.f. i u.p.s. regulują odrębne dziedziny prawa. Z tego względu ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych od początku jej obowiązywania, tj. od 1992 r., nie zakładała korelacji pomiędzy kwotą niepowodującą obowiązku zapłaty podatku będącą wynikiem przyjętej kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej a dochodem przyjętym dla potrzeb u.p.s.

2.2. Minister Finansów wyjaśnił, że podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek wpłynęłoby na zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych (tj. budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Na przykład w wypadku podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek do kwoty odpowiadającej iloczynowi stawki podatku określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej i 12-krotności „minimum egzystencji” (ogłoszonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych za 2013 r. dla jednoosobowego gospodarstwa w wysokości 541,91 zł) zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych z tytułu tego podatku wyniosłoby 12,7 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 6,4 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego – 6,3 mld zł (przyjmując udział jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 49,52%).

2.3. Zakładając, że kwota zmniejszająca podatek zostałaby podwyższona w stopniu odpowiadającym prognozowanej na 2014 r. średniorocznej dynamice cen towarów i usług konsumpcyjnych w wysokości 101,2%, tj. do wysokości 562,69 zł, szacowane zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych wyniosłoby 0,15 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa – 0,08 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego – 0,07 mld zł.

Jeśliby waloryzacja kwoty zmniejszającej podatek, z wykorzystaniem wskazanego wyżej wskaźnika, miała dotyczyć sześciu lat, poczynając od 2010 r., co oznaczałoby podwyższenie tej kwoty do wysokości 653,37 zł, wprowadzenie tego rozwiązania spowodowałoby zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych o 2,15 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa o 1,09 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego o 1,06 mld zł.

2.4. Wskazane skutki finansowe zostały oszacowane na podstawie dochodów podatników wykazanych w zeznaniach podatkowych za 2012 r. i nie obejmują ewentualnego obniżenia dochodów NFZ z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Wskazany wyżej skutek podwyższenia, poczynwszy od 2010 r., kwoty zmniejszającej podatek z wykorzystaniem wskaźnika średniorocznej dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych dotyczy jednorazowego podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek obejmujący waloryzację tego wskaźnika za okres sześciu lat.

2.5. Minister Finansów stwierdził, że jeśliby Trybunał uznał art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. za niezgodny z Konstytucją poczynwszy od 1 stycznia 2010 r., skutkowałoby to faktycznym brakiem skali podatkowej w latach 2010-2015. W tej sytuacji niezbędne byłoby zatem określenie skal podatkowych za te lata z uwzględnieniem podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek odrębnie dla każdego roku z tego okresu o wyżej wskazany wskaźnik. Skutek finansowy tego rozwiązania w porównaniu z 2009 r. wyniósłby łącznie 8,45 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 4,28 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 4,17 mld zł (przyjmując udział jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 49,52%), z tego dla:

1) 2010 r. – 0,43 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 0,22 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 0,21 mld zł,

2) 2011 r. – 0,75 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 0,38 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 0,37 mld zł,

3) 2012 r. – 1,30 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 0,66 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 0,64 mld zł,

4) 2013 r. – 1,84 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 0,93 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 0,91 mld zł,

5) 2014 r. – 1,98 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 1,0 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 0,98 mld zł,

6) 2015 r. – 2,15 mld zł, w tym dochodów budżetu państwa 1,09 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 1,06 mld zł.

Wyliczeń dokonano na podstawie dochodów podatników podatku dochodowego od osób fizycznych wynikających z rozliczenia za 2012 r.

2.6. Minister podkreślił, że należy się liczyć z tym, iż w wypadku ewentualnego uznania art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. za niekonstytucyjny z mocą od 1 stycznia 2010 r., powyższy skutek będzie znacznie wyższy z uwagi na dodatkowe koszty związane m.in.: 1) z obsługą korekt zeznań podatkowych składanych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w urzędach skarbowych (złożenie korekt przez ok. 24 mln podatników za okres 5 lat – art. 74 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: o.p.); 2) ze zwrotem podatnikom nadpłat wraz z oprocentowaniem w wypadku składania wniosków w trybie art. 74 o.p. oraz wniosków o wznowienie postępowań w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi na podstawie art. 240 § 1 pkt 8 o.p.

2.7. W razie stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, każde zeznanie podatkowe i każda decyzja określająca zobowiązanie w zakresie podatku dochodowym od osób fizycznych byłyby wadliwe.

2.8. Minister Finansów uznał, że wobec spodziewanych znacznych nakładów finansowych, jakie może wywołać orzeczenie Trybunału, uzasadnione z punktu widzenia interesów zachowania równowagi finansów publicznych jest zminimalizowanie oddziaływania ewentualnego orzeczenia o niezgodności z Konstytucją na ukształtowane już stosunki prawne. Jeśliby TK uznał wskazany przepis ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych za niezgodny z Konstytucją, zasadne byłoby odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 29 kwietnia 2015 r. zajął stanowisko, że art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

3.1. Marszałek scharakteryzował progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych. Wyjaśnił, że progresja podatkowa, przewidziana w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., ma charakter progresji szczeblowej. To znaczy, że dla ustalenia wysokości świadczenia podatkowego podstawę obliczenia podatku dzieli się na części odpowiadające przedziałom skali podatkowej. Dla każdej z tych części oblicza się wysokość świadczenia według stawki właściwej dla danego przedziału, a suma tych części stanowi należną kwotę podatku. Polska skala podatkowa zbudowana jest z dwóch przedziałów, dla których granicę stanowi kwota 85 528 zł. W pierwszym przedziale skali obowiązuje stawka 18%, a nadwyżka dochodów ponad kwotę 85 528 zł opodatkowana jest stawką 32%. W doktrynie

wskazuje się, że przyjęty przez ustawodawcę model podatku przewiduje trzecią, zerową stawkę podatkową z uwagi na wprowadzenie do niego kwoty wolnej od podatku. Również ona jest elementem skali podatkowej.

3.2. W ocenie Marszałka, z kwoty zmniejszającej podatek wynika, że dopiero powyżej kwoty 3 091,49 zł dochodu podatek będzie większy od zera. Kwota wolna od podatku wynosi 3 091,00 zł i nie jest wprost określona w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Marszałek przypomniał, że od 1 stycznia 2009 r. stawki podatkowe, próg dochodowy i kwota zmniejszająca podatek (kwota wolna od podatku) pozostają na tym samym poziomie. W latach poprzednich kwota zmniejszająca podatek była waloryzowana wskaźnikiem wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, następnie o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, ale ustawą zmieniającą z 2003 r. mechanizm ustawowej waloryzacji został zniesiony.

3.3. Marszałek stwierdził, że zasadniczy zarzut Rzecznika dotyczy naruszenia przez art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim z przepisu tego wynika kwota wolna od podatku, zasady sprawiedliwości podatkowej przez to, że przepis ten całkowicie abstrahuje od kryteriów ubóstwa wynikających z przepisów u.p.s.

Marszałek zaznaczył, że progresywne opodatkowanie występujące w zakresie podatków dochodowych stanowić ma realizację zasady opodatkowania według zdolności podatkowej. Zasada zdolności podatkowej oznacza opodatkowanie według indywidualnych możliwości poniesienia świadczenia podatkowego, ocenianych z uwzględnieniem wszystkich elementów, zarówno osobowych, jak i ekonomiczno-finansowych. Chodzi o to, by ciężary podatkowe były rozłożone na poszczególnych członków społeczeństwa relatywnie równo, zależnie przede wszystkim od siły ekonomicznej. Zasada zdolności podatkowej oznacza również uzależnienie wysokości świadczenia podatkowego od potrzeb osobistych, które jednostka jest w stanie zaspokoić z uzyskanego dochodu. Konkretyzowanie zasady zdolności świadczenia przyjmuje zatem formę preferencyjnych zasad obliczenia podatku lub ulg dla osób, których potrzeby osobiste są większe niż osób uzyskujących dochód w tej samej wysokości (opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci, ulgi dla osób niepełnosprawnych itp.).

3.4. Marszałek podkreślił, że ważne jest, aby szacowanie zdolności świadczenia opierało się na pewnych zobiektywizowanych miarach ekonomicznych, co gwarantuje jednakowe opodatkowanie podmiotów znajdujących się w takim samym położeniu gospodarczym. Jeżeli nawet w konkretnym wypadku względy socjalne (osobiste, rodzinne) mogą doprowadzić do pewnego zróżnicowania ciężarów podatkowych, to punktu wyjścia takiego pozagospodarczego zróżnicowania należy szukać w ustaleniu ekonomicznej miary zdolności świadczenia. Respektowanie zasady zdolności świadczenia w konstrukcjach normatywnych opodatkowania dochodu osób fizycznych powoduje, że opodatkowanie znajduje swoją skalę pomiarową w zindywidualizowanej sytuacji finansowej podatnika, nie zaś w zapotrzebowaniu finansowym państwa, co zapewnia równomierność i umiarkowanie ciężarów podatkowych.

3.5. Podstawowym argumentem za kierowaniem się przez ustawodawcę podatkowego aksjomatem zdolności świadczenia jest to, że chroni ona członków społeczeństwa przed nałożeniem świadczenia podatkowego przekraczającego granice wydajności fiskalnej ekonomicznego źródła podatku, co ma ogromne znaczenie także w skali makroekonomicznej, gdyż stanowi o neutralności opodatkowania, nie niszczy źródeł dochodów budżetowych i ogranicza motywację do unikania opodatkowania. Przyjmuje się, że formuła zdolności podatkowej najlepiej realizuje zasady sprawiedliwości podatkowej oraz sprawiedliwości dystrybtywnej, podporządkowanej łagodzeniu różnic społecznych. Obowiązek prowadzenia przez państwo polityki społecznej, mającej na celu korygowanie redystrybucji dochodu narodowego, można wywieść z art. 20 Konstytucji, w którym zdefiniowano polską gospodarkę jako społeczną gospodarkę rynkową, tj. rządzącą się procesami ekonomicznymi, ale o orientacji i wrażliwości społecznej. Progresja podatkowa realizuje zatem ogólniejsze cele polityki państwa. Progresywny system podatkowy pozwala realizować, oprócz zasadniczej funkcji fiskalnej, wyrażającej się w dostarczaniu dochodów budżetowi państwa, również inne funkcje podatków, a w szczególności funkcję redystrybucyjną i stymulacyjną. Opodatkowanie progresywne postrzegane jest jako instrument realizacji sprawiedliwości społecznej na płaszczyźnie podatkowej, gdyż powoduje redystrybucję dochodów na rzecz osób o niższych dochodach, a tym samym odpowiada idei państwa socjalnego; ma także stanowić przeciwwagę dla regresji w zakresie podatków pośrednich.

3.6. W celu określenia stopnia, w jakim dany podatek dochodowy realizuje wspomniane funkcje, a także w jakim stanowi rzeczywiste obciążenie dla określonych grup podatników, nie można jednak poprzestać jedynie na wskazaniu wysokości osiąganych przez podatników dochodów i budowy skali podatkowej. Należy również dostrzegać inne postanowienia dotyczące konstrukcji podatku dochodowego, przede wszystkim możliwość

łączonego opodatkowania dochodów małżonków oraz system ulg podatkowych, preferujących określone kierunki działalności lub sytuacje, w których znaleźli się określani podatnicy. Bez uwzględnienia tych elementów konstrukcji podatku dochodowego nie jest możliwe określenie rzeczywistych obciążeń podatnika i jego rodziny.

W ocenie Sejmu, określenie właściwych zasad opodatkowania, w tym także kwoty wolnej od podatku, nie może przebiegać w oderwaniu od wydatków budżetowych na rzecz gospodarki i poszczególnych obywateli. Dążenie do urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości i równości społecznej za pomocą rozsądnej redystrybucji dochodów nie może bowiem podważać zasad racjonalnego gospodarowania. Przed ustawodawcą podatkowym stoi zatem trudne zadanie uwzględnienia w konstrukcji podatku wszystkich powiązanych ze sobą uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i finansowych. Dokonując oceny przyjętych przez ustawodawcę elementów konstrukcji podatku dochodowego, do których należy także kwota wolna od podatku, należy mieć na uwadze, że w dziedzinie prawa daninowego ustawodawcy przysługuje znaczny zakres swobody wyboru między różnymi konstrukcjami podatków, realizującymi w rozmaity sposób politykę gospodarczą państwa.

3.7. Przedmiotem badania z punktu widzenia zgodności z Konstytucją nie może być zatem celowość poszczególnych rozwiązań podatkowych przyjętych przez ustawodawcę, nawet jeżeli uzasadnione byłyby wątpliwości, czy ustawodawca wybrał wariant najlepszy z możliwych. Ingerencja Trybunału w sferę władztwa daninowego uprawniona jest tylko wówczas, gdy ustawodawca w sposób oczywisty dopuścił się przekroczenia granic tego władztwa wyznaczonych przez zasady i wartości konstytucyjne.

Kwota wolna od podatku stanowi element konstrukcji większości progresywnych systemów opodatkowania, obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej (por. M. Korolewska, *Informacje na temat kwoty wolnej obowiązującej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, pismo BAS adresowane do posła J. Gowina z 26 września 2014 r., nr BAS-WASGiPU-1994/14). Jedynie w wypadku dwóch państw członkowskich UE z progresywnym systemem podatku dochodowego, tj. Węgier i Bułgarii, nie stwierdzono występowania kwoty wolnej. Z wyżej wskazanego pisma BAS wynika, że wielość form, w jakich obowiązuje kwota wolna od opodatkowania, utrudnia bardziej szczegółowe podsumowania. Można jednak zwrócić uwagę na kilka następujących aspektów funkcjonowania kwoty wolnej w państwach członkowskich UE:

a) w kilku wypadkach kwota wolna przysługuje tylko pracownikom najemnym (np. Łotwa, Rumunia, Włochy, Grecja);

b) w wypadku kilku państw wysokość kwoty wolnej wyznacza relacja do innych parametrów, np. na Słowacji kwota wolna stanowi wielokrotność minimum socjalnego, a w Portugalii jest odnoszona do wskaźnika bazowego dla świadczeń socjalnych;

c) w niektórych krajach ustawodawca różnicuje wysokość kwoty wolnej od podatku w zależności od osiągniętego dochodu; możliwe jest również różnicowanie wysokości kwoty wolnej ze względu na inne cechy charakterystyczne, np. wiek;

d) w wielu państwach członkowskich UE kwota wolna od podatku to główny element w konstrukcji ulg podatkowych, do którego dodatkiem są jeszcze inne preferencje podatkowe uwzględniające sytuację osobistą bądź rodzinną podatnika.

3.8. Kwota wolna od podatku przewidziana w prawie polskim (w przeliczeniu ok. 750 euro) jest niewątpliwie na niskim poziomie w porównaniu z analogicznymi kwotami przewidzianymi w innych systemach prawa podatkowego. Jak wynika z badań przeprowadzanych przez międzynarodowe firmy doradcze KPMG i PwC w odniesieniu do kwot dochodu wolnego od podatku, Polska jest na końcu rankingu, w którym przodują Cypr (19,5 tys. euro), Finlandia (16,1 tys. euro), Wielka Brytania (13,5 tys. euro), Luksemburg (11,5 tys. euro) i Austria (11 tys. euro).

W ocenie Sejmu, do tego typu zestawień należy jednak podchodzić z ostrożnością, ponieważ nie uwzględniają one różnic w przeciętnych zarobkach i kosztach życia między poszczególnymi krajami ani innych elementów konstrukcji systemu podatkowego, które również wpływają na stopień efektywnego obciążenia podatkowego.

3.9. Marszałek zaznaczył, że w zakresie kognicji Trybunału leży ocena zaskarżonej regulacji prawa daninowego wyłącznie z punktu widzenia zgodności ze standardami konstytucyjnymi, a nie z punktu widzenia celowości przyjętych rozwiązań podatkowych. Rolą Trybunału i funkcją postępowania przed tym organem nie jest forsowanie postulatów określonych zmian prawa, mających w gruncie rzeczy charakter optymalizacyjny. Ani z powołanych we wniosku Rzecznika przepisów Konstytucji, ani z żadnej innej normy konstytucyjnej nie wynika dla ustawodawcy nakaz wprowadzenia kwoty wolnej od podatku jako obligatoryjnego elementu konstrukcji progresywnego podatku dochodowego. W dziedzinie prawa daninowego ustawodawcy przysługuje znaczny zakres swobody wyboru między różnymi konstrukcjami podatków, realizującymi w rozmaity sposób politykę gospodarczą i społeczną państwa. Dlatego też, w ocenie Sejmu, możliwa do obrony jest teza, że nawet całkowita rezygnacja

przez ustawodawcę z jakiegokolwiek kwoty wolnej od podatku, a więc ze specyficznej, zerowej stawki podatkowej, nie skutkowałaby naruszeniem konstytucyjnych standardów w zakresie prawa podatkowego (daninowego), pod warunkiem że uwzględniałoby się i konkretyzowało zasadę zdolności podatkowej podatników w inny sposób – w formie preferencyjnych zasad obliczenia podatku lub ulg dla osób, których potrzeby osobiste są większe niż osób uzyskujących dochód w tej samej wysokości (opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci, ulgi dla osób niepełnosprawnych itp.).

3.10. Zdaniem Marszałka, ustawodawca może wykorzystywać również inne niż kwota wolna od podatku instrumenty z zakresu polityki fiskalnej, służące realizacji funkcji redystrybucyjnej podatku dochodowego, z jednoczesnym zabezpieczeniem jego podstawowej funkcji, jaką jest zapewnienie dochodów budżetu centralnego i budżetów samorządowych w celu należytego wypełniania zadań publicznych. W ocenie Sejmu, skoro z konstytucyjnego punktu widzenia ustawodawca mógłby w ogóle zrezygnować z wprowadzenia kwoty wolnej od podatku, to tym bardziej nie można mu czynić konstytucyjnego zarzutu odnoszącego się do zbyt niskiej wysokości tej kwoty.

Powołując się na stanowisko i dane Ministerstwa Finansów, Sejm podkreślił, że pomimo stosunkowo niskiej kwoty wolnej od podatku, średnia efektywna stawka podatku dochodowego od osób fizycznych (wg danych z zeznań podatkowych za 2012 r.) wyniosła 8,15%, w tym 6,91% w pierwszym przedziale dochodu (do kwoty 85 528 zł) i 16,17% w drugim przedziale dochodu (powyżej 85 528 zł). To znaczy, że efektywna stawka opodatkowania dochodów z pierwszego przedziału skali jest blisko trzykrotnie niższa od stawki nominalnej, a dla dochodów z drugiego przedziału skali – dwukrotnie. Polska ma jeden z najniższych wśród państw OECD wskaźników efektywnego opodatkowania rodzin (dla rodziny z dwojgiem dzieci wynosi on 3,3%, podczas gdy średnia stawka dla państw OECD wynosi 12,5%, a dla państw OECD należących do UE – 13,1 %). Obniżenie efektywnej wielkości obciążeń podatkowych umożliwiają regulacje u.p.d.o.f., przewidujące zarówno preferencyjne opodatkowanie dochodów małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci, jak i zwolnienia przedmiotowe czy obowiązujące odliczenia podatkowe.

3.11. Katalog zwolnień przedmiotowych obejmuje ponad 130 tytułów wyłączonych z opodatkowania tym podatkiem. Wśród nich znajduje się wiele tytułów o charakterze socjalnym. Istnieje także możliwość obniżenia dochodu o kwotę opłaconych, ze środków podatnika, składek na ubezpieczenia społeczne. Również możliwość odliczenia przekazanych przez podatnika darowizn na cele dobroczynne czy wydatków na cele rehabilitacyjne osób niepełnosprawnych jest elementem wpływającym na wysokość tego podatku. Podatek dochodowy od osób fizycznych może być również obniżony przez odliczenie składek na ubezpieczenie zdrowotne (do 7,75% podstawy ich obliczenia) oraz ulgę na dzieci (tzw. ulga prorodzinna). W tym kontekście należy wskazać na dokonane ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1644) podwyższenie ulg podatkowych na trzecie dziecko (ze 139,01 zł do 166,67 zł, rocznie 2 000,04 zł) oraz czwarte i kolejne dzieci (ze 185,34 zł do 225 zł, rocznie 2 700 zł), a także wprowadzenie nowego rozwiązania, polegającego na zwrocie podatnikowi kwoty stanowiącej różnicę między kwotą przysługującego odliczenia a kwotą ulgi odliczonej od podatku do wysokości nieprzekraczającej łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, podlegających odliczeniu (tzw. *tax credit*, art. 27f ust. 8-12 u.p.d.o.f.). Zmiany te poprawią sytuację zwłaszcza tych podatników, dla których dotąd pełne wykorzystanie ulgi było nieosiągalne, w tym dla blisko połowy rodzin wielodzietnych, których podatek był niższy od maksymalnego poziomu ulgi. Dzięki powołanym przepisom budżet państwa dopłaci tym rodzinom, zwracając kwotę niewykorzystanej ulgi. Jednocześnie ma to stymulować wsparcie tych rodzin, w których praca, a nie zasiłek, jest sposobem utrzymania.

3.12. W ocenie Sejmu, wskazane rozwiązania podatkowe, precyzyjnie adresowane do grup podatników zasługujących na wsparcie ze względu na niższą zdolność podatkową, a zarazem związane z konkretnymi celami polityki społecznej, w sposób bardziej efektywny realizują konstytucyjną zasadę sprawiedliwości podatkowej (a w konsekwencji sprawiedliwości społecznej) niż kwota wolna od podatku, która redukuje wysokość podatku wszystkich podatników, w tym także tych, którzy, ze względu na swoją dobrą sytuację majątkową, nie wymagają wsparcia fiskalnego państwa.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zwiększenie kwoty podatkowej do poziomu odpowiadającego maksymalnej wysokości rocznego dochodu uprawniającego do świadczeń pomocy społecznej (tj. 6 504 zł) prowadziłoby do istotnego uszczerbku w dochodach budżetu centralnego i budżetów samorządów terytorialnych. Podwyższenie kwoty wolnej mogłoby więc zakłócić wypełnienie podstawowej funkcji podatku dochodowego, tj. funkcji fiskalnej, która determinuje należyte wykonywanie zadań państwa, również w obszarze pomocy społecznej. Równowaga budżetowa stanowi samoistną wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania

i wypełniania jego zadań. Konieczność jej ochrony i zachowania – między innymi przez zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa – wynika z ogółu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji oraz z jej art. 1 stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym.

3.13. Marszałek przypomniał stanowisko TK, zgodnie z którym różnego rodzaju wartości konstytucyjne powinny być ze sobą harmonijnie godzone, z tym zastrzeżeniem, że akurat te wartości konstytucyjne, którymi są równowaga budżetowa i stabilność finansów publicznych, mają zdecydowanie priorytetowy charakter (zob. wyroki TK z: 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12).

Ustawodawca podatkowy powinien więc kierować się konstytucyjną dyrektywą zachowania równowagi budżetowej przy normatywnym kształtowaniu elementów konstrukcji podatku dochodowego oraz przy wyborze instrumentów podatkowych służących realizacji celów pozafiskalnych, w tym celów polityki społecznej. W ocenie Sejmu, system precyzyjnie adresowanych ulg i zwolnień podatkowych pozwala realizować te cele skuteczniej niż kwota wolna od podatku, nie stwarzając przy tym zagrożenia wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa.

Zdaniem Marszałka Sejmu, z powołanych przez Rzecznika wzorców konstytucyjnych nie wynika również nakaz ustanawiania rocznej kwoty wolnej od podatku na poziomie odpowiadającym maksymalnej wielkości dochodu rocznego, który uprawnia do ubiegania się o świadczenia pomocy społecznej. Nie należy utożsamiać systemu podatkowego z systemem pomocy społecznej, będącym częścią polityki społecznej państwa, a w konsekwencji szukać analogii pomiędzy ustalaniem kryterium dochodu będącego podstawą do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej i wysokością dochodu niepowodującego obowiązku zapłaty podatku. W wypadku przepisów podatkowych na pierwszy plan wysuwa się funkcja fiskalna, a więc zapewnienie państwu odpowiednich dochodów budżetowych, które mogą zostać wykorzystane m.in. na realizację zadań z zakresu polityki społecznej. Z kolei podstawowym celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Odmienność celów i instrumentów, jakimi posługuje się ustawodawca w obszarze prawa podatkowego (prawa daninowego) i prawa pomocy społecznej, przesądza, zdaniem Sejmu, o tym, że kwota wolna od podatku dochodowego może zostać określona na innym poziomie i z zastosowaniem innych kryteriów niż próg ubóstwa ustalany na potrzeby przepisów o pomocy społecznej.

3.14. Argumentacja RPO okazuje się całkowicie nietrafiona w sytuacjach, w których osoba osiągająca dochody opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych osiąga również inne dochody niepodlegające zliczeniu i łącznemu opodatkowaniu albo w ogóle (np. dochody z działalności rolniczej), albo według progresywnej skali podatkowej (np. prowadzi równocześnie działalność gospodarczą opodatkowaną podatkiem liniowym). Wniosek Rzecznika zawiera jednolite uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. art. 2 i art. 84 Konstytucji. Z tego względu zaprezentowana wyżej argumentacja za zgodnością zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości podatkowej pozostaje także aktualna w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przewidzianej w art. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, ustawodawca, regulując w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. wysokość kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym podziale skali podatkowej, działał w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej w zakresie władztwa daninowego, z której wynika możliwość wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, rozmaicie realizującymi politykę gospodarczą i społeczną państwa. W związku z regulacją kwoty wolnej od podatku wynikającej z art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. nie można zasadnie twierdzić, że ustawodawca w sposób oczywisty dopuścił się przekroczenia granic tego władztwa wyznaczonych przez zasady i wartości konstytucyjne.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 17 kwietnia 2015 r. zajął stanowisko, że art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

4.1. Kwestionowany przepis został umieszczony w akcie prawnym rangi ustawowej, czyli w takim, jakiego Konstytucja wymaga dla regulacji podatkowych. Ustalając wysokość kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych na 556,02 zł, ustawodawca korzystał z przysługującej mu swobody kształtowania przepisów podatkowych. W ocenie Prokuratora Generalnego, z Konstytucji nie wynika obowiązek podwyższania kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych. Ustawodawca musi bowiem brać pod uwagę stan finansów publicznych. Ponadto prawodawca musi zapewnić państwu dochody, tak by mogło ono funkcjonować. To znaczy, że ustawodawca nie może w sposób nieograniczony zwiększać deficytu budżetowego, aby pokryć wydatki z budżetu państwa.

4.2. W wypadku zwiększenia kwoty zmniejszającej podatek dochodowy, ustawodawca musiałby ograniczyć wydatki budżetowe. Z pisma Ministra Finansów wynika, że w wypadku podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek do kwoty odpowiadającej iloczynowi stawki podatku określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej i 12-krotności „minimum egzystencji” (ogłoszonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych za 2013 r. dla jednoosobowego gospodarstwa w wysokości 541,91 zł) zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosłoby 12,7 mld zł, w tym z dochodów budżetu państwa 6,4 mld zł, a dochodów jednostek samorządu terytorialnego 6,3 mld zł.

4.3. Z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. – Ustawa budżetowa na rok 2015 (Dz. U. poz. 153; dalej: ustawa budżetowa na rok 2015) wynika, że dochody budżetu państwa w 2015 r. mają wynieść 297 197 818 tys. zł, a wydatki 343 277 818 tys. zł. Z kolei w art. 1 ust. 5 powołanej ustawy ustalono deficyt budżetu państwa na koniec bieżącego roku na kwotę nie większą niż 46 080 000 tys. zł. Podana przez Ministra Finansów łączna kwota 12,7 mld zł stanowi około 4,27% dochodów budżetu państwa w 2015 r., około 3,69% wydatków oraz niecałe 27,56% maksymalnie ustalonego deficytu.

4.4. Zdaniem Prokuratora, podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek obniży dochody jednostek samorządu terytorialnego, co spowoduje ograniczenie ich wydatków lub zwiększenie ich deficytów budżetowych. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2015, na pomoc społeczną w 2015 r. przeznaczono kwotę 12 408 525 tys. zł. Jest to kwota o około 0,3 mld zł mniejsza niż kwota, wskazana przez Ministra Finansów w piśmie z 15 grudnia 2014 r., o którą zmniejszyłyby się dochody państwa i jednostek samorządowych w sytuacji podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych do wysokości stanowiącej próg interwencji socjalnej.

4.5. Prokurator stwierdził, że nie można porównywać kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych z kwotą stanowiącą próg interwencji socjalnej, która jest określona w § 1 rozporządzenia z 2012 r., w celu ustalenia, czy nie prowadzi to do nadmiernego obciążenia podatkowego osób najuboższych.

4.6. U.p.d.o.f. i u.p.s. regulują odrębne dziedziny prawa. Wskazane regulacje mają również inne cele. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i inne ustawy podatkowe, mają na celu zapewnienie dochodów państwu. Ustawodawca określa wysokość stawek podatkowych, ulg oraz kwoty zmniejszającej podatek, mając na względzie stan finansów państwa, a nie dobro poszczególnych jego obywateli i udzielanie im pomocy finansowej. Ustawy podatkowe mają także na celu zapewnienie środków m. in. na świadczenie przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego pomocy najuboższym. Przepisy u.p.s. oraz aktów prawnych niższego rzędu określają natomiast kiedy, komu i w jakiej wysokości pomoc ma zostać udzielona. Tymi regulacjami państwo wywiązuje się z obowiązku pomocy najuboższym. Przepisy u.p.s. przewidują wydatkowanie środków budżetowych na świadczenia pieniężne dla najuboższych.

4.7. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku Rzecznika, jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji, gdyż ustrojodawca w Konstytucji przyznał ustawodawcy prawo względnej swobody kształtowania obciążeń podatkowych, a kwestionowana norma nie przekracza granic tej swobody. Ustawodawca, określając wysokość podatków, w tym kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych, musi mieć na uwadze konieczność zapewnienia wpływu do budżetu państwa odpowiednich środków finansowych i tym samym może przyznać prymat zasadzie równowagi budżetowej i stanu finansów państwa nad zasadą zdolności podatkowej. Można nawet uznać, że określona w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. kwota zmniejszająca ten podatek stanowi kompromis pomiędzy zasadą równowagi budżetowej i finansów państwa a zasadą zdolności podatkowej. Kwota zmniejszająca podatek dochodowy od osób fizycznych podlega odliczeniu przez wszystkich podatników, a nie tylko przez osoby, które osiągają dochód równy lub niższy od wysokości progu interwencji socjalnej. Możliwe są różne modyfikacje aktualnego stanu prawnego w tym zakresie, uwzględniające w większym stopniu zdolność podatkową najuboższych podatników. Zamiast zwiększyć wszystkim podatnikom kwotę zmniejszającą podatek dochodowy od osób fizycznych, można rozważyć wprowadzenie preferencyjnej stawki podatkowej dla osób, których dochód nie przekracza określonej wysokości. Decyzja taka należy jednak wyłącznie do ustawodawcy.

5. W piśmie z 2 czerwca 2015 r. RPO rozszerzył wniosek i wniósł o zbadanie zgodności art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik stwierdził, że obowiązek ponoszenia ciężarów i danin publicznych wyznacza zakres prawa ochrony własności i innych praw majątkowych. Podatki mogą ograniczać korzystanie z tych praw.

RPO jest świadomy, że samo ograniczenie własności przez podatki jest wpisane w istotę zobowiązania podatkowego i nie stanowi naruszenia Konstytucji. Zarzut naruszenia prawa własności i innych praw majątkowych z tego powodu, że zostały one obciążone podatkami nabiera znaczenia wówczas, gdy ciężary te przekraczają granicę dopuszczalnej ingerencji w prawo własności i inne prawa majątkowe.

Zdaniem Rzecznika, w tym wypadku aktualizuje się kompetencja TK w zakresie oceny, czy gwarancja ingerencji w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie została przekroczona.

Stanowiąc ustawy podatkowe, ustawodawca musi mieć na uwadze, że art. 217 Konstytucji funkcjonuje w określonym otoczeniu konstytucyjnym. Otoczenie to stanowią fundamentalne prawa jednostki. Prawa te mają swój aspekt ekonomiczny, który wyraża się w zapewnieniu biologicznego bytu człowieka, jego potrzeb mieszkaniowych, dostępu do dóbr kultury i nauki.

Obciążenie obowiązkiem podatkowym nie może naruszać istoty innych wartości konstytucyjnych objętych ochroną.

Aby ocenić art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. z perspektywy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji trzeba stwierdzić, czy ograniczenie praw ma charakter proporcjonalny. Rzecznik uznał, że regulacja zawarta w tym przepisie jest w stanie doprowadzić do zamierzonego skutku (zapłaty podatku). Korzyści uzyskiwane z tytułu daniny publicznej nie pozostają jednak w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostki, które uzyskują dochody nieprzekraczające granic ubóstwa. Kwestionowana regulacja kwoty wolnej od podatku nie zapewnia tym jednostkom możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Rzecznik odniósł się do stanowisk uczestników postępowania i stwierdził, że żaden z tych podmiotów nie wskazał kryteriów, którymi kierował się ustawodawca, określając wysokość kwoty dochodu wolnego od podatku i ją utrzymując przez wiele lat na tym samym poziomie. Powołane stanowiska wskazują na to, że kwota ta została uchwalona dowolnie, a przynajmniej bez wskazania określonych wskaźników dochodowych.

W ocenie Rzecznika, jeśli nie można wskazać czytelnych kryteriów, którymi kierował się ustawodawca, określając kwotę wolną od podatku, nie można też przyjąć, że decyzja prawodawcza w tym zakresie jest racjonalna. Nie ma dowodów na to, że ustawodawca, kształtując kwestionowany przepis, uwzględnił konstytucyjne wartości.

6. W piśmie z 23 czerwca 2015 r. Prokurator Generalny ustosunkował się do dodatkowego wniosku RPO i zajął stanowisko, że kwestionowana regulacja, w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, nie jest niezgodna z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Prokurator stwierdził, że art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest w sprawie adekwatnym wzorcem kontroli. Z kolei w odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca nie podał żadnych argumentów, dlaczego art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. narusza zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

7. W piśmie z 9 lipca 2015 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko wobec dodatkowego wniosku RPO. Stwierdził, że art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, powołane przez Rzecznika przepisy Konstytucji są nieadekwatnymi wzorcami kontroli. Obciążenia podatkowe nie podlegają kontroli w kategoriach ograniczeń prawa.

Marszałek Sejmu przypomniał, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności oraz praw, lecz oceniana w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi a ochroną konstytucyjnych wolności i praw, których granice (treść) są kształtowane przez te obowiązki.

8. Na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) Rada Ministrów (dalej: Rada albo RM) zgłosiła swój udział w sprawie i zajęła stanowisko, że: 1) art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł, jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji; 2) art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł, nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rada wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

8.1. RM przedstawiła kontekst historyczny i społeczny uchwalenia art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. Wskazała na znaczenie instytucji kwoty zmniejszającej podatek.

W ocenie Rady zarzut niekonstytucyjności art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie wskazanym przez RPO nie jest zasadny. Władza ustawodawcza posiada daleko posuniętą swobodę regulacyjną w tworzeniu prawa podatkowego. Swoboda ta nie oznacza jednak dowolności oderwanej od poszanowania zasad prawidłowej legislacji i konstytucyjnie chronionych wartości.

W ocenie RM ustawodawca nie miał obowiązku wprowadzać do systemu prawa podatkowego instytucji kwoty zmniejszającej podatek. Decydując się o uregulowaniu tego zagadnienia ustawodawca skorzystał ze swobody regulacyjnej.

Rada stwierdziła, że korzystając z władztwa daninowego ustawodawca mógłby zrezygnować z kwoty zmniejszającej podatek. Nie jest ona bowiem obligatoryjnym, wynikającym z Konstytucji elementem systemu podatkowego. To powoduje, że zgodne z Konstytucją jest wprowadzenie i utrzymanie tej kwoty na poziomie niższym niż minimum egzystencji.

Ustalając wysokość kwoty zmniejszającej podatek na poziomie 556,02 zł, ustawodawca nie przekroczył zakresu swobody regulacyjnej w obszarze kształtowania przepisów prawa podatkowego.

RM uznała, że nie należy absolutyzować zasady zdolności płatniczej przez jej rozpatrywanie w oderwaniu od innych zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady równowagi budżetowej i równowagi finansów publicznych. Ustawodawca stanowiąc przepisy prawa podatkowego kieruje się przede wszystkim interesem fiskalnym państwa. Dopiero w dalszej kolejności w zakresie, w jakim pozwala na to stan finansów publicznych, prawodawca może uwzględniać inne cele, kreując instrumenty polityki podatkowej.

8.2. Rada podkreśliła, że system podatku dochodowego od osób fizycznych jest złożoną strukturą. Ocena zachowania przez ustawodawcę zasady zdolności płatniczej i sprawiedliwości podatkowej nie może odbywać się w stosunku do pojedynczych elementów tego systemu.

Ustawodawca przewiduje szereg rozwiązań, które zmniejszają ekonomiczny ciężar podatku. Na wysokość obciążeń podatkowych wpływają zarówno stawki podatku, progi dochodu oraz kwota zmniejszająca podatek, jak i preferencje podatkowe, w tym dotyczące sposobu opodatkowania dochodów małżonków, osób samotnie wychowujących dzieci, ulgi odliczane od dochodu lub podatku oraz katalog dochodów zwolnionych od podatku, które zwiększają realny dochód podatnika, a nie są opodatkowane.

8.3. RM przedstawiła zestawienie instrumentów podatkowych, które obok funkcji fiskalnej realizują także funkcje społeczne i socjalne. W ocenie Rady, wysokość kwoty zmniejszającej podatek nie jest wyznacznikiem faktycznych obciążeń dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Z przedstawionych przez RM danych wynika, że korzystanie przez podatników z przewidzianych w u.p.d.o.f. preferencji pozwala na znaczne obniżenie ich obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

8.4. Rada podkreśliła, że zmiany w systemie podatkowym, w tym zmiany dotyczące kwoty zmniejszającej podatek i jej waloryzacji są uwarunkowane aktualnym stanem finansów publicznych. Potrzeby finansowe państwa oraz wysoki poziom zadłużenia powodują, że wysokość kwoty zmniejszającej podatek ustalona została na poziomie umożliwiającym zachowanie równowagi budżetowej. Jest to przejaw kompromisu między zasadą zdolności płatniczej i sprawiedliwości podatkowej a zasadą równowagi finansów publicznych.

Ze względu na istnienie w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych różnych instrumentów podatkowych, realizujących także funkcje socjalne i społeczne, ocena kwoty zmniejszającej podatek w ujęciu sprawiedliwości podatkowej w oderwaniu od tych rozwiązań jest działaniem nieprawidłowym.

8.5. Rada uznała, że art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. nie powoduje bezpośredniego ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych. Wolności i prawa konstytucyjne mogą być bowiem adekwatnym wzorcem kontroli dla przepisów nakładających obowiązki, o ile zachodzi rzeczywisty związek między realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności i praw jednostki.

Z tego względu art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł, nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Rzecznik podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Podkreślił, że kwota zmniejszająca podatek dochodowy od osób fizycznych obejmuje wszystkich podatników. Dzięki niej można ustalić wysokość dochodu pozostawionego do swobodnej dyspozycji podatnika.

Ustawodawca określił również kryterium ubóstwa. Wysokość dochodu decydującego o ubóstwie jest określona wyżej niż kwota dochodu wolnego od podatku. To powoduje, że rozwiązania prawne są niesprawiedliwe. RPO podniósł także, że samo kryterium ubóstwa nie zawsze uzasadnia przyznanie pomocy społecznej. Należy spełnić dodatkowe warunki, określone w u.p.s. Ponadto niektóre świadczenia z pomocy społecznej mogą być opodatkowane. Określenie ciężarów publicznych musi uwzględniać zdolność podatkową danej osoby.

Przedstawiciel Sejmu powtórzył argumenty wyrażone w stanowisku pisemnym. Wskazał, że należy rozróżnić system podatkowy i system pomocy społecznej. System podatkowy zabezpiecza funkcjonowanie państwa. Musi uwzględniać równowagę budżetową i równy rozdział podatków. Te wartości powinny być brane pod uwagę przy kształtowaniu prawa podatkowego.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Podkreślił, że z przepisu dotyczącego powszechności opodatkowania nie można wywodzić nakazu ustanawiania określonej wysokości podatku. W tym zakresie należy brać pod uwagę zasadę równowagi budżetowej.

Przedstawiciel Rady Ministrów podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) zakwestionował konstytucyjność art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f., ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr. Jako wzorce kontroli wnioskodawca przywołał art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej) i art. 84 (obowiązek ponoszenia danin i ciężarów publicznych) Konstytucji.

W piśmie z 2 czerwca 2015 r. RPO rozszerzył wniosek i wniósł o zbadanie przepisu u.p.d.o.f. również z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych w związku z zasadą proporcjonalności).

Art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., w brzmieniu zakwestionowanym przez RPO, stanowił, że:

Podatek dochodowy, z zastrzeżeniem art. 29-art. 30e, pobiera się od podstawy jego obliczenia według następującej skali:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr
85 528		14 839 zł 02 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł

1.1. Istotą kwestionowanej regulacji jest wysokość kwoty zmniejszającej podatek określona w pierwszym przedziale skali podatkowej (556,02 zł) odpowiadającej kwocie niepowodującej obowiązku zapłaty podatku dochodowego w wysokości 3091 zł (jest to kwota wynikająca z podzielenia kwoty zmniejszającej podatek przez 18%).

Kwota wolna od podatku jest progiem, do którego wynagrodzenie nie podlega podatkowi od osób fizycznych.

1.2. W ocenie RPO, wysokość dochodu wolnego od podatku wynikająca z obliczeń o których mowa w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., została ustalona w oderwaniu od przyjętych w obowiązującym prawie kryteriów ubóstwa. Argumentacja Rzecznika co do wysokości kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej opiera się na odniesieniu tej kwoty do kryterium dochodu przewidzianego w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.; dalej: u.p.s.), na podstawie których można się ubiegać o przewidziane w nich świadczenia. Rzecznik wiąże zarzut niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji z przekroczeniem swobody ustawodawcy tworzenia prawa podatkowego.

2. Problem konstytucyjny.

Z argumentacji przedstawionej przez Rzecznika wynika, że podstawowym problemem konstytucyjnym w sprawie jest brak mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, a w konsekwencji brak urealnienia kwoty

wolnej od podatku. Sama waloryzacja kwoty zmniejszającej, jak pokazała rozprawa, nie zawsze stanowiłaby rozwiązanie odpowiadające stanowisku wnioskodawcy. Rzecznikowi chodzi o uwzględnienie przez ustawodawcę w rozkładaniu ciężaru podatków, zdolności podatkowej ludzi przy uwzględnieniu minimum egzystencji. Zdaniem wnioskodawcy wywołuje to stan, w którym ciężar publiczny w postaci obowiązku płacenia podatku przekracza pewną dopuszczalną na gruncie Konstytucji granicę. Należy zatem stwierdzić, że podstawowym problemem niniejszej sprawy jest przekroczenie konstytucyjnie dopuszczalnych granic swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania zobowiązania podatkowego.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca podatkowy funkcjonuje w określonym otoczeniu konstytucyjnym. Jeśli z art. 84 Konstytucji wynika obowiązek ponoszenia danin i ciężarów publicznych, to obowiązek ten musi uwzględniać zdolność podatkową (zdolność płacenia podatków) przez zobowiązanego. Zasada zdolności podatkowej oznacza opodatkowanie według indywidualnych możliwości poniesienia świadczenia podatkowego, ocenianych z uwzględnieniem wszystkich elementów, zarówno osobowych, jak i ekonomiczno-finansowych. Brak takiej indywidualizowanej zdolności powoduje, że ponoszenie danin i ciężarów publicznych jest niemożliwe. Jeśli podmiot zobowiązany nie jest w stanie wypełnić obowiązku publicznego, maleją korzyści (zarówno w sferze finansów publicznych, jak i w sferze społecznej) wynikające z realizacji tego obowiązku. Istotna w tej sprawie jest zatem ocena relacji między ukształtowaniem kwoty zmniejszającej podatek a wynikającym z Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów i danin publicznych stosownie do wskazanej wyżej zdolności podatkowej jednostki. Zarazem problemem konstytucyjnym w sprawie jest także to, czy sposób ukształtowania kwoty zmniejszającej podatek realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej i chroni minimum egzystencji osoby płacącej podatki.

Innymi słowy Trybunał musiał ocenić, czy określając w sposób sztywny i oderwany od wskaźników ekonomiczno-społecznych jeden z elementów wpływających na kształt podatku dochodowego od osób fizycznych, a mianowicie – kwotę zmniejszającą podatek – prawodawca uczynił to zgodnie w wymogami wynikającymi z Konstytucji.

Należy jednocześnie wyraźnie stwierdzić, że Rzecznik nie neguje ani w inny sposób nie podważa samej zasadności instytucji kwoty zmniejszającej podatek. Z argumentacji wynikającej z uzasadnienia wniosku Rzecznika można wywieść, że akceptuje on rozwiązanie, wedle którego w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych występuje kwota zmniejszająca podatek. Rzecznikowi chodzi o uwzględnienie przez ustawodawcę w rozkładaniu ciężaru podatków zdolności podatkowej.

3. Charakterystyka podatku dochodowego od osób fizycznych a problem kwoty zmniejszającej podatek.

3.1. Podatek jest kategorią ekonomiczną, a jednocześnie instytucją prawa finansowego. W doktrynie pojęcie to definiuje się jako świadczenie pieniężne na rzecz podmiotu prawa publicznego (państwa, samorządu), jednostronnie przez ten podmiot ustalane, o charakterze ogólnym, zasadniczym, bezzwrotnym, nieodpłatnym, przymusowym (*Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, Warszawa 2015, s. 6-7). Jest to zatem pobranie dokonane w drodze przymusu przez władzę publiczną, celem pokrycia obciążeń publicznych i ich rozdzielenia według zdolności podatkowej obywateli.

Podatek jest ustalany jednostronnie, z możliwością stosowania państwowych środków przymusu. Zasadniczym jego celem jest zasilenie Skarbu Państwa. Winien służyć pokryciu obciążeń publicznych, a także realizować inne cele, w tym gospodarcze i społeczne.

Środki uzyskane z poboru podatku są przeznaczone na realizację określonych celów. Z tego względu podatek musi być ukształtowany w taki sposób, by spełniał zadanie, dla którego jest ustanowiony. W sytuacji gdy podatek jest oderwany od warunków gospodarczych i społecznych, nie może być skutecznym elementem polityki państwa. Wadliwe ukształtowanie podatku obniża zyski budżetu państwa wynikające z obowiązku płacenia tego typu daniny publicznej, co jest niekorzystne dla dobra wspólnego. A zatem przy nakładaniu podatków, ustawodawca nie może tracić z pola widzenia wydajności (efektywności) źródła podatku. Oznacza to, że koszty poboru podatku łącznie z kosztami kontroli prawidłowego wykonania zobowiązań podatkowych nie mogą być wyższe od wpływów, jakie państwo uzyskuje z tego źródła. Regulacja, będąca przedmiotem kontroli, w oczywisty sposób narusza tę podstawową przesłankę racjonalnego kształtowania podatków i szerzej – danin publicznych.

Zdolność podatkową obywateli uznaje się za nie mniej istotną miarę pobrań podatkowych. Rozkładanie przez ustawodawcę obciążeń podatkowych powinno być dokonywane stosownie do ich zdolności podatkowej. Uwzględnienie rzeczywistej możliwości poniesienia ciężaru publicznego przez podatnika powoduje, że podatek realizuje cele, dla których jest ustanowiony.

Ustalając zdolność podatkową należy odpowiedzieć na pytanie, kto jest podatnikiem, co jest przedmiotem opodatkowania oraz w jaki sposób oblicza się podatek. Miarą pobrania podatkowego jest zatem zdolność podatkowa, nie są nią zaś korzyści uzyskiwane przez państwo. Dzięki określeniu zdolności podatkowej, można

rzetelnie określić kryteria rozłożenia ciężaru podatkowego oraz uwzględnić cele gospodarcze i społeczne (por. P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 407).

Poszczególne podatki można grupować w kategorie, posługując się różnymi kryteriami. Najczęściej stosowane klasyfikacje podatków oparte są na kryteriach przedmiotowych. Można więc wyodrębnić podatki majątkowe, przychodowe, dochodowe oraz konsumpcyjne. Podatek, do którego odnosi się art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., jest podatkiem dochodowym.

3.2. Podatki dochodowe charakteryzują się tym, że opodatkowaniu podlega przychód pomniejszony o wydatki kwalifikowane jako koszty jego uzyskania. Podatki te mają złożone konstrukcje prawne, w szczególności w odniesieniu do katalogu wydatków kwalifikowanych jako koszty uzyskania przychodów i wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów.

Po 1989 r. ustawodawca, zdając sobie sprawę ze znaczenia podatków, wprowadził konstrukcję podatku dochodowego od osób fizycznych. Konstrukcję tę oparł na progresywnej skali podatkowej, z rosnącymi stawkami, w zależności od rozpiętości dochodów podatników (*Prawo podatkowe, op.cit.*, s. 359).

Podatek dochodowy od osób fizycznych wprowadzono w Polsce 1 stycznia 1992 r. ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych. Akt ten ujedynolicił zasady opodatkowania dochodów osób fizycznych. Prawodawca zrezygnował z podziału tych zasad w zależności od tego, czy dochody osiągnęto w sektorze uspołecznionym, czy nieuspołecznionym. Jako podmioty podatku określono osoby fizyczne osiągające przychody wymienione w ustawie podatkowej.

Obowiązujące przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych sankcjonują zasadę przedmiotowej powszechności opodatkowania, zgodnie z którą dochody ze źródeł bezpośrednio w przepisach niewymienionych podlegają temu podatkowi (zob. J. Głuchowski, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 327).

3.3. Podatek dochodowy zasadniczo stanowi dochód budżetu państwa, jednakże jednostki samorządu terytorialnego mają udziały we wpływach z tego podatku.

Skarżony art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. dotyczy określenia elementów skali podatkowej, a w szczególności stawki podatkowej. Od stawki podatkowej bezpośrednio zależy wysokość należnego podatku. Co do zasady, należny podatek jest tu iloczynem stawki podatkowej i podstawy opodatkowania.

Podstawowa zasada opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych polega na obciążeniu podatkiem dochodów uzyskiwanych przez indywidualne osoby. Jednocześnie ustawodawca przewidział, że stawka podatku zależy od wysokości podstawy opodatkowania, jaką jest „czysty” dochód. Obowiązujący model opodatkowania dochodów osobistych opiera się na tzw. progresji szczeblowej. Polega ona na tym, że stawka opodatkowania dzielona jest na części o określonej wysokości. Od tych zaś części obliczany jest podatek według odrębnej, wzrastającej stawki podatkowej. Suma podatku z poszczególnych części daje wysokość podatku należnego. Jeśli zatem podatnik osiąga dochody przekraczające próg ustalony w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., to od nadwyżki przekraczającej dany próg oblicza się podatek według skali wyższej. W pozostałym natomiast zakresie (tj. do wysokości pierwszego progu), podatek płacony jest według skali podstawowej. Progresja nie dotyczy w związku z tym podatników, którzy osiągają dochody nieprzewyższające kwoty przewidzianej w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. dla pierwszego progu podatkowego.

W pierwotnym tekście ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawodawca zdecydował o określeniu sposobu waloryzowania elementów skali podatkowej, tj. wyznaczaniu granic poszczególnych przedziałów skali oraz o wysokości kwoty zmniejszającej podatek. Jednak już w latach 2002 i 2003 granice przedziałów skali podatkowej zostały zamrożone. Zatem w latach 2002 i 2003 prawodawca nie dokonał waloryzacji granic skali podatkowej, których przekroczenie powodować mogło konieczność zapłaty podatku według wyższej stawki.

Od 1 stycznia 2004 r., na podstawie ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956, ze zm.), prawodawca odstąpił od stworzenia mechanizmu corocznego waloryzowania przedziałów skali podatkowej. Przepisy dotyczące tej kwestii zostały usunięte z ustawy. Od tamtego czasu granice kwotowe przedziałów skali podatkowej waloryzowane są *ad hoc*, bez wyraźnego schematu działania prawodawcy.

Od 1 stycznia 2005 r., ustawą z dnia 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 263, poz. 2619, ze zm.), ustawodawca wprowadził dodatkowy, czwarty przedział skali podatkowej, w którym stawka podatku wynosiła 50%. Przepisy wprowadzające 50-procentową stawkę podatkową zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw noszącym datę 13 grudnia 2004 r. Wejście w życie nowej stawki podatkowej nastąpiło zatem po 30 listopada 2004 r. W wyroku z 15 lutego 2005 r. (sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15) Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie dodatkowej stawki podatkowej w wysokości 50% jest niezgodne z Konstytucją, gdyż przepisy dotyczące tej instytucji były zbyt późno promulgowane, przez co nie zachowano odpowiedniej *vacatio legis*.

1 stycznia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1588, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2006 r.), w której ustawodawca dokonał zmiany skali podatkowej w taki sposób, że zamiast dotychczasowych stawek podatku 19%, 30% i 40%, wprowadził stawki 18% i 32%.

Art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2006 r. stanowił, że w latach 2007 i 2008 utrzymana będzie dotychczasowa trójstzczeblowa skala podatkowa (19%, 30% i 40%), ale zmienione zostały granice poszczególnych przedziałów skali. To znaczy, że w latach 2007 i 2008 wyłączono stosowanie art. 27 ust. 1 u.p.o.f.

Granice przedziałów skali podatkowej określone zostały w przepisach przejściowych zawartych w ustawie nowelizującej z 16 listopada 2006 r. Zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy w 2007 r. podatek dochodowy pobierało się od podstawy jego obliczenia według następującej skali:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	43 405	19% minus kwota zmniejszająca podatek 572 zł 54 gr
43 405	85 528	7674 zł 41 gr + 30% nadwyżki ponad 43 405 zł
85 528		20 311 zł 31 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł

Natomiast, na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2006 r., w 2008 r. podatek dochodowy pobierało się od podstawy jego obliczenia według skali:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	44 490	19% minus kwota zmniejszająca podatek 586 zł 85 gr
44 490	85 528	7866 zł 25 gr + 30% nadwyżki ponad 44 490 zł
85 528		20 177 zł 65 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł

Od 2009 r. skalę podatkową wyznaczają dwa przedziały dochodowe. Dolną granicą skali podatkowej nie jest dochód zerowy, ale jest to dochód wolny od podatku (będący ilorazem stawki 18-procentowej i kwoty zmniejszającej podatek). Do części dochodu podatnika, który mieści się w pierwszym przedziale skali podatkowej, zastosowanie znajduje stawka podatku w wysokości 18%. Tak obliczony podatek jest pomniejszany o kwotę wolną od podatku. Jeśli wysokość podatku przed pomniejszeniem wynosić będzie mniej niż kwota wolna, to należny podatek wyniesie zero, nie może on być bowiem wartością ujemną.

Jeśli podatnik uzyskuje dochody, które są równe lub wyższe od kwoty stanowiącej dolną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej, część dochodu mieszcząca się w tym przedziale skali podatkowej będzie opodatkowana według stawki 32-procentowej. Jest to najwyższa stawka podatkowa funkcjonująca w systemie podatku dochodowego. Drugi przedział skali jest zatem zamknięty tylko „od dołu”, nie ma natomiast górnej granicy tej skali podatkowej.

Od 2009 r. skala podatkowa uregulowana jest w przepisach u.p.d.o.f., a nie w przepisach przejściowych ustawy zmieniającej z 2006 r. Jest ona następująca:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr
85 528		14 839 zł 02 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł

3.4. Kwota zmniejszająca podatek pozwala na wyłączenie z opodatkowania dochodów niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb jednostek. Podwyższenie tej kwoty jest zatem równoznaczne ze zwiększeniem minimum mającego zabezpieczyć podstawowe potrzeby jednostki, które nie podlegają opodatkowaniu.

Istotą kwoty zmniejszającej podatek jest korygowanie podstawy wymiaru podatku w taki sposób, by w dyspozycji każdego podatnika pozostawić określoną kwotę dochodu, która nie powinna być opodatkowana. Z tego względu określenie kwoty zmniejszającej podatek nie może być oderwane od normatywnych podstaw pozwalających określić minimum egzystencji, które wynika z godności człowieka, a także ma swoje podstawy w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Kwota zmniejszająca podatek jest instytucją, która dotyczy wszystkich podatników podatku dochodowego. Jej cechą jest więc powszechność. Podatek dochodowy od osób fizycznych cechuje się bezpośredniością, tzn. że jest ściśle związany z indywidualną osobą.

Wprowadzenie przez ustawodawcę kwoty zmniejszającej podatek, jakkolwiek jest wyrazem jego swobodnej decyzji, to jednakże sprzyja zachowaniu podmiotowości człowieka, właściwemu rozłożeniu ciężarów publicznych i indywidualizacji zdolności do ponoszenia ciężaru podatku. Instytucja ta służy też urealnieniu wysokości zobowiązania podatkowego i dzięki niej w swobodnej dyspozycji jednostki uzyskującej dane dochody pozostaje kwota, od której nie płaci się podatku. Jednocześnie istnienie i odpowiednia wysokość kwoty zmniejszającej podatek pozwala na lepsze prowadzenie polityki podatkowej i skuteczniejsze egzekwowanie obowiązku podatkowego. W przeciwnym razie, jeśli podatek jest określony z pominięciem zdolności podatkowej, wówczas możliwość jego egzekwowania jest słaba. Na jednostkę nakłada się ciężar, którego nie jest w stanie ponieść. Użyteczność podatku nałożonego na osobę bez zdolności podatkowej staje się wątpliwa.

3.5. Kwota zmniejszająca podatek wpływa na ustalenie kwoty wolnej od podatku. Kwotę wolną od podatku stanowi określony dochód, który – na mocy obowiązujących przepisów – nie powoduje konieczności zapłaty danego podatku. Innymi słowy jest to graniczna, maksymalna wysokość podstawy opodatkowania (wyrażona w kwocie pieniężnej), dla której – z uwzględnieniem obowiązujących stawek podatkowych oraz w wielu wypadkach obowiązujących kwot zmniejszających podatek, należność podatkowa będzie kwotą zerową i nie będzie obciążać podatnika obowiązkiem zapłaty. Kwota wolna od podatku jest związana ze zdolnością podatkową i w rezultacie decyduje o efektywności podatku.

Wysokość kwoty wolnej od podatku można określić w dwojaki sposób. Po pierwsze, kwota może być wskazana wprost w treści obowiązujących przepisów prawnych (por. opodatkowanie podatkiem od spadków i darowizn – art. 9 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz. U. z 2015 r. poz. 86, ze zm.). Po drugie, nie musi ona wynikać wprost z przepisów (zob. art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f.). W tym wypadku, aby ustalić wysokość kwoty wolnej, konieczna jest znajomość aktualnej skali podatkowej, według której obowiązuje stawka podatku właściwa dla najniższego przedziału podstawy opodatkowania (rocznego dochodu podatnika) oraz kwota zmniejszająca podatek.

W ustalaniu kwoty wolnej od podatku należy przyjąć, że podatek nie może być wartością ujemną, a zatem najniższy możliwy wymiar podatku jest równy zeru. Z tego wynika, że w wypadku ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych 18% kwoty wolnej od podatku, pomniejszone o kwotę 556,02 zł, skutkować będzie zerową kwotą podatku.

Założenia takie można zobrazować równaniem:

$$0,18x - 556,02 = 0$$

(gdzie x – kwota wolna od podatku)

Przekształcając powyższe równanie, uzyskamy je w postaci:

$$0,18x = 556,02$$

$$x = 556,02 : 0,18$$

$$x = 3089 \text{ zł}$$

Opierając obliczenia na obowiązującej obecnie skali podatkowej dla podatku dochodowego od osób fizycznych, można przyjąć, że kwota wolna od podatku dla tego podatku równa jest ilorazowi kwoty zmniejszającej podatek oraz najniższej stawki podatku, a zatem wynosi 3089 zł. W źródłach (w tym także urzędowych) możemy spotkać się z kwotą wolną od podatku określoną w nieco innej wysokości – nie 3089 zł, ale w kwocie 3091 zł. Przedstawienie kwoty minimum podatkowego w kwocie nieznacznie odbiegającej od wyliczeń, poczynionych na podstawie obowiązującej skali podatkowej, jest efektem uwzględnienia art. 63 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613; dalej: o.p.). Paragraf pierwszy wskazanego przepisu stanowi bowiem, że kwota podatku oraz podstawa opodatkowania ulegają zaokrągleniu do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomijają się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych. Dla ustalenia obowiązującej kwoty wolnej od podatku istotne znaczenie

ma fragment cytowanej regulacji, wskazujący o pominięciu – z ustalania kwoty należnego podatku – końcówek kwot wynoszących poniżej 0,50 zł. Uwzględniając art. 63 o.p., wysokość kwoty wolnej od podatku będzie zatem wynosić, nie 3089 zł, a 3091 zł, ponieważ:

$$0,18 \times 3091 \text{ zł} - 556,02 \text{ zł} = 0,36 \text{ zł},$$

ale – na podstawie ww. przepisu – końcówkę kwoty (36 groszy) pomija się, więc podatek należny wynosić będzie 0 zł.

Dla wyższej – tylko o złotówkę – podstawy wymiaru podatku, czyli kwoty 3092 zł, podatek wynosić będzie:

$$0,18 \times 3092 \text{ zł} - 556,02 \text{ zł} = 0,54 \text{ zł}$$

– a zatem na podstawie wskazanej regulacji kwota ta zostanie zaokrąglona w górę – do wysokości 1 zł. W tym więc wypadku, podatek – choć niewielki – będzie należny, a podatnik będzie zobligowany do jego zapłaty.

3.6. Podsumowując, ustawodawca w kształtowaniu systemu podatkowego przewidział, że określona wysokość dochodu będzie wolna od podatku. Kwota ta to poziom dochodów, po uzyskaniu których podatnik nie jest zobowiązany do odprowadzenia na rzecz państwa podatku dochodowego. Zatem kwota wolna od podatku, a przez to określona w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. kwota zmniejszająca podatek, są instrumentami, które pozwalają zmniejszyć obciążenia podatkowe podatnika. Kwota zmniejszająca podatek powoduje, że zobowiązanie podatkowe staje się możliwe do wykonania, co ma wpływ na sytuację finansów publicznych.

4. Minimum egzystencji a opodatkowanie w orzecznictwie Federalnego Sądu Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w kontekście rozpatrywanej sprawy ważne jest przedstawienie zagadnienia minimum egzystencji w szerszym kontekście, również w ujęciu prawno-porównawczym. Z tego względu TK przedstawił to zagadnienie odnosząc się do systemu niemieckiego.

Pojęcie minimum egzystencji obejmuje zespół środków, które są niezbędne do przetrwania człowieka w określonym społeczeństwie. Zasób tych środków jest relatywny i specyficzny dla danej kultury. Oczekiwanie zapewnienia minimum egzystencji jest w Niemczech prawem podstawowym, które mimo że nie zostało wprost wyrażone w ustawie zasadniczej obowiązuje i jest wywodzone z utrwalonej linii orzeczniczej Federalnego Sądu Konstytucyjnego (zob. np. postanowienia FSK z 18 lipca 1975 r., sygn. 1 BvL 4/74, nb. 44; z 29 maja 1990 r., sygn. 1 BvL 20, 26, 184 i 4/86, nb. 88).

Dopiero w odniesieniu do przyznawania świadczeń publicznych, które wykraczają poza minimum egzystencji, państwo może korzystać z przysługującej mu swobody legislacyjnej. Ta sama zasada obowiązuje w odniesieniu do prawa podatkowego. Podatki od osoby fizycznej mogą być pobierane wyłącznie od kwoty przekraczającej minimum niezbędne do godnej egzystencji (zob. uchwała FSK z 25 września 1992 r., sygn. 2 BvL 5/91, BVerfGE 87, 153, nb. 65).

W Niemczech, obowiązek państwa zapewnienia minimum egzystencji jest wywodzony z zasady poszanowania godności ludzkiej oraz zasady państwa socjalnego. Socjalne minimum egzystencji wynika także z prawa opieki społecznej oraz orzecznictwa sądów społecznych. Obejmuje ono uzasadnione oczekiwanie, że państwo zagwarantuje jednostce podstawowy zasób środków umożliwiających zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych i uczestniczenia w życiu publicznym.

Federalny Sąd Konstytucyjny konsekwentnie podkreśla, że obowiązkiem państwa jest pozostawienie dochodów podatnika bez opodatkowania w takim zakresie, w jakim są one niezbędne do stworzenia minimalnych warunków godnej egzystencji. Nakaz ten ma rangę konstytucyjną, gdyż wynika z zasad godności i państwa socjalnego (zob. uchwała FSK z 13 lutego 2008 r., sygn. 2 BvL 1/06, BVerfGE 120, 125).

W niemieckim prawie podatkowym minimum egzystencji określane jest w formie tzw. bazowej kwoty wolnej od opodatkowania (niem. *Grundfreibetrag*). Kwota ta jest corocznie aktualizowana. Dopiero dochody osób fizycznych przekraczające tę kwotę podlegają opodatkowaniu. Niemiecka ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych przewiduje pięć progów podatkowych, z czego pierwszy obejmujący dochody od 0-8472 euro, obciążony jest podatkiem zerowym (zob. art. 32a *Einkommensteuergesetz*, BGBl. I s. 3366, 3862, ze zm.).

Pojęcie minimum egzystencji rozumiane jest inaczej w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, a inaczej na gruncie prawa podatkowego. Tych dwóch reżimów nie można jednak interpretować rozłącznie. W niemieckim systemie prawnym podatkowe minimum egzystencji (kwota bazowa wolna od opodatkowania) współegzystuje z socjalnym minimum egzystencji. Zależność ta jest jednostronna. Wyznacznikiem dla określania wysokości dochodu wolnego od opodatkowania zawsze musi być minimum socjalne (zob. uchwała z 10 listopada 1998 r., sygn. 2 BvL 42/93, BVerfGE 99, 246, nb. 65; uchwała z 25 września 1992 r., sygn. 2 BvL 5/91, BVerfGE 87, 153, nb. 69).

Na państwie ciąży obowiązek zagwarantowania podatkowego minimum egzystencji w wysokości odpowiadającej ogólnym stosunkom gospodarczym oraz minimalnemu zapotrzebowaniu uznanemu w danej wspólnotie prawnej. Prawodawca podatkowy musi pozostawić podatnikowi co najmniej to, co prawodawca socjalny przyznał

mu z publicznych środków celem zapewnienia godnego poziomu życia (zob. uchwała FSK z 25 września 1992 r., sygn. 2 BvL 5, 8, 14/91, BVerfGE 87, 153, nb. 68).

5. Konstytucyjne zasady kształtowania prawa podatkowego a obowiązek daninowy.

Analiza zagadnienia kwoty zmniejszającej podatek musi uwzględniać konstytucyjne zasady dotyczące kształtowania prawa podatkowego. Jak bowiem zostało wyżej wskazane, kwota zmniejszająca podatek jest elementem konstrukcji obecnej skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ustawodawca nie miał obowiązku wprowadzania tego parametru do zasad obliczania podatku, ale jeśli już to uczynił, regulacja taka musi spełniać wymogi przewidziane w Konstytucji.

5.1. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą kształtowania prawa podatkowego. Dotyczy to zarówno wyboru stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu, jak i zakresiani rozmiaru obciążeń podatkowych. Przepisy Konstytucji nie wskazują materialnych granic opodatkowania (zob. orzeczenia TK z: 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 10; 14 grudnia 1993 r., sygn. K 8/93, OTK w 1993 r., cz. 2, poz. 43 oraz wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81).

W orzecznictwie TK dominuje pogląd, że obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych nie jest ograniczeniem, którego dotyczy klauzula ustanawiająca granice dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę wolności i praw jednostki (zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50 i powołane tam orzecznictwo). Jednakże swoboda władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym ma charakter względny. Wprowadzone rozwiązania legislacyjne nie mogą bowiem prowadzić do naruszenia istoty praw konstytucyjnych. Dotyczy to również prawa podatkowego (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46).

5.2. Trybunał potwierdza, że ustawodawca dysponuje daleko idącą swobodą kształtowania systemu podatkowego. Ma kompetencję w zakresie stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a także swobodę wyboru konstrukcji zobowiązań podatkowych. Może swobodnie określać podmioty zwolnione od podatku i jest konstytucyjnie upoważniony do dokonywania pewnych wyborów obciążeń podatkowych, jeżeli przemawiają za tym cele społeczno-gospodarcze, wyrażające wartości chronione Konstytucją (zob. wyroki z: 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98 i 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1).

Uprawnienie ustawodawcy do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego jest równoważone koniecznością respektowania przez niego wymogów formalnych, wynikających z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. W świetle art. 217 Konstytucji ustawodawca może nakładać podatki, inne daniny publiczne, określać podmioty, przedmiot opodatkowania i stawki podatkowe, a także zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od podatków, z jednoczesnym respektowaniem zasady równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

5.3. W powyżej zakreślonym kontekście należy podkreślić, że obowiązek daninowy ma swoje konstytucyjne źródło. Zatem ocena kształtu elementów skali podatkowej, w tym kwoty zmniejszającej podatek musi uwzględniać wskazania wynikające z Konstytucji.

5.3.1. Obowiązek daninowy ma wyraźną podstawę w art. 84 i art. 217 Konstytucji. Ingerencja państwa w prawa majątkowe jest rozpatrywana nie w kategorii ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, ale w płaszczyźnie relacji między konstytucyjnymi obowiązkami podmiotów prawa a ochroną wartości konstytucyjnych. TK ograniczenia te wyprowadzał głównie z zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności ze związanej z nią zasady wyłączności ustawy w ujęciu art. 217, a także z zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Są one podstawą konstruowania ograniczeń o charakterze formalnym (proceduralnym), jak i o charakterze materialnym.

5.3.2. Zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków określonych ustawą. Przepis ten wyraża zasadę powszechności obowiązku podatkowego. Przedmiotem tego obowiązku są ciężary i świadczenia publiczne, w tym podatki określone w ustawie. Obowiązek ich ponoszenia wiąże się z władztwem państwa w sferze finansowej, w szczególności z jego zadaniami społecznymi i odpowiedzialnością za kształtowanie dochodów państwa.

Sposób regulowania przez ustawodawcę obowiązku wynikającego z art. 84 Konstytucji musi uwzględniać zasady powszechności, równości i sprawiedliwości podatkowej. Zasady te są traktowane komplementarnie wobec siebie. Ustawodawca tworząc normy podatkowe, musi je rozpatrywać łącznie.

5.3.3. System podatkowy powinien realizować zasadę sprawiedliwości podatkowej, której treścią jest powszechność, wyrażająca się w obowiązku przyczyniania się do pokrywania wspólnych potrzeb w miarę możliwości przez wszystkich.

W doktrynie prawnej sprawiedliwość podatkowa jako czynnik ograniczający władztwo podatkowe traktowana jest jako zbiór zobiektywizowanych czynników społecznych i gospodarczych wyznaczających zakres i wysokość obowiązku daninowego. Sprawiedliwość ta rozumiana jest jako tzw. zdolność świadczenia, uwzględniająca sprawność gospodarczą podatnika, lecz nie socjalne aspekty opodatkowania (por. R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2014, s. 55).

Ustawodawca, kierując się zasadą sprawiedliwości podatkowej, powinien konstruować system podatkowy w taki sposób, by realizował on określone funkcje państwa. Sprawiedliwość ta powinna zapewnić powszechność i równość opodatkowania wobec wszystkich obywateli. Musi być przy tym uwzględniona zdolność dochodowa ludzi, która uzależnia wysokość obciążenia podatnika od jego zdolności do poniesienia ciężaru podatku.

Przejawem teź sprawiedliwości jest także równość, która oznacza właściwe rozłożenie ciężaru podatkowego, proporcjonalnie do zdolności podatkowej podatnika (zob. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/201, poz. 83).

5.3.4. Powszechność opodatkowania polega na tym, że każdy ma obowiązek ponoszenia podatków i innych danin publicznych. Ciężar utrzymania państwa spoczywa na wszystkich obywatelach, a państwo (Rzeczpospolita Polska) jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

„Kaźdy” oznacza osobę fizyczną, zarówno obywateli jak i cudzoziemców, a także osoby prawne w znaczeniu precyzowanym w ustawodawstwie podatkowym. Powszechność opodatkowania jest rozumiana w ten sposób, że podatek jako świadczenie nieekwiwalentne spoczywa na wszystkich. Kaźdy musi przyczynić się do pokrywania wspólnych potrzeb. Wszystkie podmioty są opodatkowane w sposób określony w ustawie. Podatkiem są objęte wszystkie stany faktyczne i prawne (przedmiot podatku), określone zjawiska (majątek, obrót, dochód), z którymi wiąże się obowiązek podatkowy. Obowiązek ten jest związany z pojęciem podstawy podatku rozumianej zwykle jako określenie przedmiotu podatku skonkretyzowane co do wielkości przedmiotu podatku. Powszechność opodatkowania polega więc na tym, że w prawidłowo konstruowanym systemie kaźdy powinien być objęty obowiązkiem podatkowym, jeżeli spełnione są warunki powstania stosunku podatkowego. Gwarantuje to odpowiednie wpływy do budżetu państwa, a także realizuje zasadę równości obywateli wobec prawa. Zasada ta określa, kto i jaki ciężar powinien ponosić w ramach swojej zdolności podatkowej.

Wyjątki od powszechności obciążeń podatkowych mogą być wprowadzane, jeśli są usprawiedliwione celami społeczno-gospodarczymi, uzasadnionymi wartościami chronionymi Konstytucją (zob. wyrok z 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79 i cytowane tam orzecznictwo).

5.3.5. Zasada równości opodatkowania polega na tym, że wszystkie podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji ekonomicznej (w zakresie stanu majątkowego, rodzajów źródeł przychodów i ich wielkości) powinny być opodatkowane równo. Obowiązek nałożony w art. 84 Konstytucji dopuszcza uzasadnione zróżnicowanie podmiotów, jeśli wiąże się z zasadą sprawiedliwości społecznej w ujęciu sprawiedliwości rozdzielczej, opartej na regule proporcjonalności, zgodnie z którą sprawiedliwe jest to, co proporcjonalne.

Zasada równości jako kształtująca obowiązek daninowy oznacza właściwe rozłożenie ciężaru podatkowego odpowiednio do zasady zdolności świadczenia. Podział ciężarów podatkowych powinien być dokonywany zgodnie ze zdolnością indywidualną, uwzględniającą czynniki ekonomiczne, finansowe i socjalne podmiotu, tak aby prowadzić do relatywnej równości opodatkowania (por. wyrok z 8 października 2011 r., sygn. SK 2/10).

Obciążenie podatkiem powinno być ustanowione na poziomie umożliwiającym poniesienie tego ciężaru. Równomierność opodatkowania musi uwzględniać zdolność podatkową, a zatem możliwość poniesienia podatku. Nie może to także abstrahować od dochodu. Obok uwarunkowań ekonomicznych, równomierność opodatkowania jest związana z równością stanowienia prawa. Konieczne jest bowiem wskazanie takiego miernika, według którego ustawodawca będzie mógł dokonać równomiernego rozdzielenia ciężarów podatkowych (por. wyroki z: 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95 i z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37).

5.4. Trybunał przypomina, że w ustalaniu obciążeń podatkowych podstawowe znaczenie ma indywidualizacja zdolności podatkowej podatnika. Zasada zdolności podatkowej polega na tym, że danina publiczna jest ceną za świadczone przez państwo usługi. Realizacja tej zasady umożliwia władzy publicznej swobodne dysponowanie dochodami uzyskanymi ze świadczeń podatkowych. Ustawodawca, realizując zasadę zdolności podatkowej, musi dokonać wyboru dobra podlegającego opodatkowaniu, przy czym winien uzasadnić stopień podatkowej obciążalności tego dobra. Dla realizacji zasady zdolności podatkowej wystarczająca jest sytuacja, w której z norm Konstytucji wynika konieczność indywidualizowania obciążenia podatkowego. Konkretyzacja zdolności

podatkowej następuje w drodze ustawy i musi nawiązywać do warunków dochodowych i majątkowych podatnika (zob. wyroki z: 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03).

Zasada zdolności podatkowej podatnika oznacza ograniczenie kręgu podatników danego podatku oraz uwzględnianie indywidualnej zdolności podatkowej (mierzonej zazwyczaj dochodem bądź poziomem zamożności). Z tego względu wyklucza się podatki dotyczące całej społeczności o jednakowej wysokości, a jednocześnie zapewnia, że osoby o tym samym poziomie zdolności podatkowej powinny płacić takiej samej wielkości podatki. Rozstrzygnięcie tego, czy to stawka proporcjonalna, progresywna lub regresywna stanowi rozwiązanie sprawiedliwe, pozostaje kwestią indywidualną (zob. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08 i przywołane tam orzecznictwo oraz K. Działocha, komentarz do art. 84, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki).

5.5. Trybunał stoi konsekwentnie na stanowisku, że ustawodawca ma w dużej mierze swobodę kształtowania wysokości podatków, o ile jednak dochowuje zasad poprawnej legislacji. Granice działań prawodawczych wyznaczają zasady, wartości i normy konstytucyjne, które zabraniają tworzenia instytucji pozornych, niesprawiedliwych, nadmiernie ograniczających prawa podatnika oraz podważających jego zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyrok z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97). Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywieść należy zarówno zakaz kreowania instytucji pozornych, jak i nakaz stabilizacji stosunków prawnych (zob. wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Jeśli zasady te, oparte na budowaniu zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, w rażący sposób są przekroczone, wówczas takie naruszenie oceniane jest w kontekście zasady sprawiedliwości podatkowej (zob. orzeczenia: z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. 1, poz. 2; 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1).

5.6. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że pojmowanie państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) wymaga odpowiedniego rozłożenia ciężarów publicznych. Istnienie państwa nie jest możliwe bez odpowiednich zasobów materialnych. Środki te są różnego pochodzenia. Konstytucja wymienia w tym względzie świadczenia publiczne oraz podatki.

Tego rodzaju obciążenia w państwie demokratycznym mogą być nakładane w drodze ustawy. Jednocześnie obowiązek określony w art. 84 Konstytucji jest rozumiany szeroko i dotyczy każdego, aczkolwiek w niejednakowym stopniu. Jest on zależny od sytuacji finansowej i rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. Z dotychczasowego orzecznictwa TK wynika, że podczas kształtowania prawa podatkowego podstawowy jest wymóg dostosowania wymiaru podatku do zdolności podatkowej podatnika. Chodzi o to, by kształtując system podatkowy, wyznaczyć zobowiązania podatkowe według indywidualnych możliwości poniesienia świadczenia podatkowego. Należy przy tym uwzględnić zarówno kwestie osobowe jak i ekonomiczno-finansowe, które oddziałują na podatnika. W innej sytuacji przepisy prawa podatkowego mogą okazać się trudne do realizacji, a ponadto nie będą w stanie wypełnić celu finansowego, dla którego są ustanowione.

6. Znaczenie godności człowieka i zapewnienia minimum egzystencji podczas kształtowania systemu podatkowego.

Ustawodawca, kształtując system podatkowy, oprócz zasady sprawiedliwości podatkowej, decydującej o kształcie obowiązku podatkowego, musi uwzględnić zasadę sprawiedliwości społecznej. Ma ona związek z godnością człowieka.

Trybunał zwracał już uwagę, że ustawodawca podczas kształtowania zasad systemu podatkowego musi uwzględniać znaczenie godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Godność człowieka jest fundamentalną wartością, i jest także pojmowana przez TK jako prawo (zob. wyroki z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54; 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Szacunek ustawodawcy dla godności człowieka wyraża się między innymi w zapewnieniu jednostce pewnego minimum umożliwiającego samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie oraz w stworzeniu każdemu człowiekowi szans na rozwój osobowości w otaczającym go środowisku (zob. wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00).

Znaczenie godności człowieka w rozważaniu kwestii kwoty zmniejszającej podatek polega na tym, że ustawodawca, kształtując skalę podatkową, powinien chronić poziom życia ludzi, tak aby zapobiegać popadaniu ich w stan ubóstwa. Kwota zmniejszająca podatek ma bowiem umożliwić ustalenie podatku dochodowego od osób fizycznych w taki sposób, że jednostce zostanie pozostawiona określona wysokość dochodu do swobodnej dyspozycji. Cel ten ma wymiar społeczny i polega na pozostawieniu jednostce pewnego dochodu niezbędnego do zaspokojenia jej podstawowych potrzeb. Jednocześnie ma zapewnić wszystkim, nawet najbiedniejszym, możliwość uczestniczenia

w przyczynianiu się do dobra wspólnego, za pomocą płacenia podatków i uczestniczenia w systemie podatkowym. Rolą godności człowieka jako wartości konstytucyjnej jest wyważenie działań ustawodawcy celem wyrażenia wspomnianych kierunków kształtowania prawa podatkowego, w tym indywidualizowania zdolności podatkowej. Ustawodawca, indywidualizując obowiązek podatkowy, musi brać pod uwagę zapewnienie człowiekowi minimum egzystencji. Ma to oparcie w podmiotowości człowieka wynikającej z jego godności.

7. Ocena konstytucyjności art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Rzecznik jako wzorce kontroli powołał art. 2 i art. 84 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał uznał, że art. 2 i art. 84 Konstytucji jako wzorce kontroli należy rozpatrywać łącznie, w związku z wymogiem realizowania sprawiedliwości podatkowej podczas określania ciężarów i danin publicznych. W tym kontekście należy ustalić, jak kształt kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych, a przez to kwoty wolnej od podatku, wpisuje się w zasadę konstytucyjnego określania zobowiązań podatkowych, w szczególności w jaki sposób realizowana jest zasada sprawiedliwości społecznej w związku ze sprawiedliwością podatkową. To znaczy, że z art. 84 Konstytucji należy wywodzić standardy rzetelnej legislacji podatkowej opartej na sprawiedliwości podatkowej, a z art. 2 Konstytucji – zasadę sprawiedliwości społecznej, która odnosi do socjalnej funkcji kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych.

7.1. Trybunał wyszedł z założenia, wyrażanego w dotychczasowym orzecznictwie, że sposób określenia obowiązku w art. 84 Konstytucji został powierzony ustawodawcy zwykłymu.

Konstytucja nie zawiera przepisów o wysokości nakładanych obowiązków daninowych. Nie znaczy to, że w tym zakresie przysługuje ustawodawcy całkowita swoboda. Musi bowiem respektować – poza wymogiem nienaruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych, o czym już wspomniano wcześniej – również inne zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej.

Należy jednak zastrzec, że powoływanie się na zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej, w szczególności na zasadę sprawiedliwości społecznej, jedynie sporadycznie prowadzi do uznawania regulacji daninowej za niekonstytucyjną, gdyż w zakresie praw i wolności ekonomicznych swoboda ustawodawcy jest większa niż w wypadku praw i wolności osobistych czy politycznych (zob. szerzej wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09).

7.2. Trybunał, oceniając konstytucyjność kwestionowanej przez RPO regulacji ujętej w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., rozważył, czy utrzymywanie przez wiele lat stałej, nieweryfikowanej kwoty pomniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych mieści się w granicach zasady sprawiedliwości podatkowej oraz czy taki stan jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Trybunał uznał, że kwota zmniejszająca podatek jest dopuszczalnym instrumentem kształtowania wynikającego z art. 84 Konstytucji obowiązku ponoszenia przez jednostkę danin publicznych. Jednakże samo uznanie legalności instytucji nie przesądza jednak jeszcze o tym, że jest ona ukształtowana zgodnie z wymogami konstytucyjnymi. Istotna jest bowiem odpowiedź na pytania, w jakim stopniu kształt kwoty zmniejszającej podatek wynika z zasady sprawiedliwości podatkowej i na ile realizuje ona sprawiedliwość społeczną.

7.3. Zdaniem Trybunału, w sferze prawa podatkowego ustawodawca powinien tworzyć takie regulacje prawne, w których określony podatek umożliwi realizowanie różnych celów państwa. Chodzi nie tylko o cele fiskalne, ale także o cele gospodarcze i społeczne, w tym o zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Jeżeli ustroj państwa opiera się na społecznej gospodarce rynkowej (art. 20 Konstytucji), to podczas tworzenia prawa podatkowego musi być uwzględniony zarówno komponent ekonomiczno-rynkowy, jak i społeczny. To znaczy, że podatki nie powinny być większym ciężarem niż jest to absolutnie konieczne. Muszą one uwzględniać indywidualne możliwości ponoszenia ciężarów publicznych przez podatników. Obowiązek płacenia podatków nie może bowiem prowadzić do ubóstwa obywateli (podatników).

W ocenie Trybunału, brak mechanizmu korygującego kwotę zmniejszającą podatek dochodowy od osób fizycznych, a zatem wieloletnie utrzymywanie kwoty wolnej od podatku na stałym poziomie i niezależnienie jej od sytuacji społeczno-gospodarczej państwa, jest wadliwością prawa podatkowego niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym.

Wadliwość tę należy przedstawić w dwóch wymiarach.

Po pierwsze, utrzymywanie przez wiele lat stałej kwoty zmniejszającej podatek i oderwanie jej wysokości od czynników, dzięki którym można określić zdolność podatkową podatnika, narusza art. 84 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę sprawiedliwości podatkowej. Ustawodawca utrzymuje instytucję, która wprawdzie pozwala określić dochód pozostawiony do swobodnej decyzji podatnika, ale jego wysokość oderwana od sytuacji społeczno-gospodarczej podważa sens instytucji, jaką jest kwota zmniejszająca podatek.

Po drugie, kwestionowana norma w skarżonym zakresie jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Brak jest powiązania zdolności podatkowej z przepisami odnoszącymi się do minimum egzystencji lub innymi określonymi wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi. Brak tego związku powoduje, że choć przepisy są poprawne pod względem formalnym, stają się niesprawiedliwe.

Rzecznik trafnie wskazuje, że skarżona regulacja, w stosunku do osób, które uzyskują dochody nieprzekraczające granicy ubóstwa, jest nieracjonalna. Prowadzi do poszerzenia granic ubóstwa i do dalszego uzależniania tych osób od systemu pomocy społecznej. Ustawodawca, jak to już podkreślał Trybunał, zgodnie z art. 84 Konstytucji, może dość swobodnie kształtować system podatkowy, nakładając obowiązki podatkowe, ale nie może rozerwać więzi między treścią tego obowiązku a zdolnością do jego ponoszenia przez obywateli. Art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. stanowi przykład regulacji ustawowej, w której takie rozerwanie treści obowiązku i zdolności do jego ponoszenia nastąpiło. Nie jest uzasadnione, w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, takie rozwiązanie, wedle którego kwota wolna jest dwukrotnie mniejsza aniżeli kwota świadcząca o życiu w ubóstwie.

7.4. Brak korygowania kwoty zmniejszającej podatek przez prawodawcę, w sytuacji gdy pozostaje niezmienną od szeregu lat, przy ubytku także wartości pieniądza, oznacza jej pomniejszanie lub w istocie odbieranie jej znaczenia w systemie podatkowym. W konsekwencji, następuje przesuwanie ludzi o niskiej zdolności podatkowej w kierunku uzależniania ich od korzystania z form pomocy społecznej.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że mechanizm korygowania kwoty zmniejszającej podatek należy odnosić do zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta oznacza taką relację między państwem a obywatelem, w której prawodawca nie powinien pozostawiać obywateli, zwłaszcza ubogich, o niskiej zdolności podatkowej, samym sobie lub kierować ich do systemu pomocy społecznej. Istnienie kwoty zmniejszającej podatek nie stanowi przywileju danego przez władzę obywatelom – przywileju nie może bowiem stanowić instytucja służąca powszechnie wszystkim podatnikom na jednakowych zasadach, w jednakowej wysokości, ale jest wyrazem podtrzymywania przez państwo wolności ekonomicznej. Pozostawienie podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych pewnej wysokości dochodu do swobodnej dyspozycji (bez obowiązku uiszczania za niego podatku) jest w szczególności ważne dla osób o niskiej zdolności podatkowej. W ocenie Trybunału, punktem odniesienia waloryzacji jest zawsze kierowanie się przez prawodawcę zapewnieniem pewnego minimum życiowego (por. orzeczenia z: 19 października 1993 r., sygn. K 14/92, OTK w 1993 r., cz. 2, poz. 35; 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., cz. 2, poz. 33; 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32; 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 39; wyroki z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Jednym z wymiarów zasady zaufania obywatela do państwa jest także przewidywalność działania prawodawcy. Kwota zmniejszająca podatek jest od 1992 r. integralnym elementem systemu podatku dochodowego i do początku lat dwutysięcznych podlegała systematycznemu podwyższaniu. Brak mechanizmu korygującego wysokość kwoty zmniejszającej podatek sprzyja traktowaniu jej jako instytucji pozornej. Trybunał zaznaczał, że nawet konieczność zachowania równowagi budżetowej i planowego wykonania budżetu nie może w szczególności usprawiedliwiać wprowadzania do systemu prawnego instytucji i rozwiązań pozornych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zakaz kreowania tego typu regulacji (por. wyroki z: 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09; 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12). Brak urealnienia przez prawodawcę kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych (a tym samym kwoty wolnej od podatku) powoduje, że dana instytucja prawa podatkowego nie spełnia założonego przez ustawodawcę celu.

7.5. Regulacja z art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., odrywając wysokość kwoty zmniejszającej podatek od obiektywnych kryteriów ekonomiczno-gospodarczych i społecznych, nie spełnia podstawowego standardu państwa prawnego. Nie jest ona racjonalna ani sprawiedliwa. Wysokość kwoty zmniejszającej podatek niezsynchoryzowana ze zdolnością do jego płacenia powoduje, że nawet najubożsi partycypują w daninach do budżetu państwa, z którego później finansowane są transfery socjalne, takie jak pomoc społeczna dla osób ubogich.

Trybunał podkreśla, że nie jest racjonalna regulacja prawa podatkowego, która zakłada stałą kwotę zmniejszającą podatek, przez co kwotę wolną od podatku ustala się na poziomie 3091 zł, podczas gdy u.p.s. określa, że osobą żyjącą w ubóstwie jest ta, której dochód roczny ustalony z zastosowaniem reguł określonych w art. 8 ust. 3 i 4 u.p.s. nie przekracza 7608 zł, w wypadku osoby samotnie gospodarującej i 6168 zł, w wypadku osoby w rodzinie (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. poz. 1058).

7.6. Trybunał zdaje sobie sprawę, że wprowadzenie mechanizmu korygującego kwotę zmniejszającą podatek nie jest jedynym, wyłącznym rozwiązaniem problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Dostosowaniu podatku do zdolności podatkowej podatnika, a także zmniejszeniu wymiaru podatku mogą służyć takie instrumenty jak ulgi podatkowe, stosowanie preferencyjnych stawek podatkowych, preferencyjne zasady wymiaru podatku. Kwestia wyboru optymalnego systemu podatkowego zależy jednak od prowadzonej polityki fiskalnej państwa i leży poza kognicją Trybunału.

Przypuszczalnie, możliwe są inne działania ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu podatkowego, które mogą uwzględniać właściwe rozłożenie ciężarów podatkowych, w tym wymóg indywidualizowania zdolności podatkowej. TK, orzekając wszakże w granicach zaskarżenia, tj. że przedmiotem kontroli jest art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., stwierdził że brak mechanizmu korygującego kwotę zmniejszającą podatek uchybia wymogom konstytucyjnym.

Zdaniem Trybunału, do kwestii kwoty pomniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych należy odnosić argument związany z problemem waloryzacji niektórych świadczeń budżetowych. W wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 Trybunał stwierdził w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych, że prawodawca musi dostosowywać kwoty tych świadczeń do poziomu wartości pieniądza i kosztów utrzymania. Kwestia korygowania kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych, podobnie, winna uwzględnić wymienione wyżej parametry, jak inne czynniki, które wpływają na wysokość tej kwoty, tak aby miała ona znaczenie z punktu widzenia zdolności podatkowej obywateli.

Pod rządem art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wymóg ponoszenia ciężarów publicznych przez osoby uznane w u.p.s. za żyjące w ubóstwie narusza zasady sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przepis ten nie uwzględnia zdolności podatnika. Ma rację RPO, że nie są jasne kryteria, na podstawie których przesądzono, że aktualna wysokość kwoty zmniejszającej podatek jest właściwa z punktu widzenia finansów publicznych.

Nieuwzględnienie zdolności podmiotu do ponoszenia zobowiązań podatkowych (indywidualnej zdolności podatkowej) podczas kształtowania prawa podatkowego narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę sprawiedliwości podatkowej. Z tego względu utrzymywanie w art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. stałej wysokości kwoty zmniejszającej podatek dochodowy, bez odniesienia jej do warunków społeczno-gospodarczych państwa, jest niekonstytucyjne.

7.7. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 2 czerwca 2015 r. rozszerzył wniosek, wskazując dodatkowe wzorce kontroli. Argumentacja wnioskodawcy zmierzała w tym kierunku, by uznać obowiązującą wysokość kwoty zmniejszającej podatek za ingerującą w sposób nieproporcjonalny we własność i inne prawa majątkowe.

TK stwierdził niekonstytucyjność art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., we wskazanym w sentencji zakresie, z art. 2 i art. 84 Konstytucji i z tego względu zbędne jest wypowiedzanie się o pozostałych wskazanych przez Rzecznika wzorcach kontroli. Cel postępowania został zrealizowany, dlatego też w odniesieniu do kontroli przedmiotowego zarzutu z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał umorzył postępowanie.

8. Wnioski.

8.1. Trybunał nie jest władny określać mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych ani wskazywać sposobów kształtowania prawa podatkowego zgodnie z art. 2 i art. 84 Konstytucji. Ustawodawca musi mieć jednak na uwadze, że obecna wysokość kwoty zmniejszającej podatek jest nieadekwatna do jakichkolwiek parametrów gospodarczych. Zasady sprawiedliwości podatkowej i sprawiedliwości społecznej, a także inne zasady Konstytucji nakazują wprowadzenie mechanizmu korygowania, który zagwarantuje adekwatność tej kwoty do celu, w jakim została ustanowiona. W szczególności ustawodawca powinien określić wskaźniki o charakterze ekonomicznym i społecznym, dzięki którym będzie można określić zobowiązanie podatkowe w taki sposób, by korespondowało to ze zdolnością podatnika do jego wypełnienia.

8.2. Trybunał stoi na stanowisku, że prawodawca, ustalając kwotę zmniejszającą podatek, musi brać pod uwagę stan finansów państwa. Nie oznacza to jednak konstytucyjnego przyzwolenia dla prawodawcy na kształtowanie systemu podatkowego i jego elementów w sposób arbitralny i niesprawiedliwy. Jego działalność w tym zakresie musi uwzględniać zasady i wartości konstytucyjne, w tym właściwe rozkładnie ciężarów publicznych i indywidualną zdolność do ponoszenia podatków.

Niniejszy wyrok stwierdza zakresową niekonstytucyjność art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. Dotyczy on mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek i ma znaczenie na przyszłość. Nie rodzi roszczenia o weryfikowanie zapłaconego podatku dochodowego od osób fizycznych. Jakiegokolwiek wznawianie tego typu postępowań jest na gruncie niniejszego wyroku wykluczone.

W istniejącym otoczeniu normatywnym stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności kontrolowanego przepisu oznacza, że przewidziana w nim kwota zmniejszająca podatek narusza Konstytucję. *Prima facie* powinna więc zostać wyeliminowana. Jednak, dla przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją nie wystarczy częściowa derogacja art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. i wyeliminowanie kwoty zmniejszającej podatek. Taka derogacja bez równoczesnej interwencji ustawodawcy prowadziłaby do stanu niekonstytucyjności. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej kontrolowanego przepisu, dając tym samym czas ustawodawcy na przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją.

Ustawodawca, dokonując zmiany prawa powinien brać pod uwagę, że:

– Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją kontrolowanego przepisu ze względu na rozezwinięcie zależności między nałożonym obowiązkiem podatkowym a zdolnością ponoszenia ciężarów podatkowych i wydajnością (efektywnością) podatku. Orzekł więc niekonstytucyjność ze względu na sytuację zwłaszcza części adresatów zaskarżonego przepisu;

– samo wyeliminowanie przepisu określającego kwotę zmniejszającą podatek nie prowadzi do przywrócenia wskazanej wyżej zdolności podatkowej;

– ustawodawca ma różne możliwości zrealizowania wskazanego celu, o czym była mowa wyżej. W przypadku realizowania tego celu przez utrzymanie w systemie prawa kwoty zmniejszającej podatek konieczne jest wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu korygującego.

Wskazane racje uzasadniające odroczenie utraty mocy obowiązującej kontrolowanych przepisów wykluczają równocześnie możliwość wznowienia postępowania w oparciu o art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Po pierwsze, odmowa zastosowania art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. nie pozwalałaby na określenie wysokości obowiązku podatkowego przez organ podatkowy w sposób respektujący konstytucyjnie wyznaczoną zdolność podatkową osoby.

Po drugie, decyzja o sposobie przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją przez wybór odpowiedniego sposobu określenia obciążeń podatkowych (utrzymanie kwoty zmniejszającej podatek w innej wysokości lub rezygnacja z niej w zamian za inne instrumenty prawne) leży poza zakresem właściwości organów administracji publicznej oraz sądów. Decyzja taka jest zastrzeżona dla ustawodawcy.

Po trzecie, przewidziany w art. 190 ust. 4 Konstytucji mechanizm nie jest adekwatny dla zmiany sytuacji prawnej osób będących adresatami art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f. Mechanizm ten opiera się na założeniu, w myśl którego, po wznowieniu postępowania organ rozstrzyga sprawę jeszcze raz z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu. Takie rozstrzygnięcie jest możliwe, o ile obowiązują inne przepisy mogące stanowić podstawę rozstrzygnięcia. W niniejszej sprawie zakresowa niekonstytucyjność nie pozwala przyjąć, że po wyroku TK istniałaby taka podstawa.

8.3. Trybunał Konstytucyjny postanowił, że norma ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w niekonstytucyjnym zakresie utraci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r. Celem tego zabiegu jest pozostawienie ustawodawcy wystarczającego czasu na ukształtowanie przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, a jednocześnie dopełnienie wymogu poprawnej legislacji, zgodnie z którym zmian w prawie podatkowym można dokonywać najpóźniej na miesiąc przed końcem roku podatkowego.

Ze względu na wyżej wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Stanisława Rymara
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14

1. Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: nowa ustawa o TK) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r. w sprawie o sygn. K 21/14.

Nie zgadzam się z sentencją oraz uzasadnieniem wyroku. Postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Bezsporne jest, że ustawodawca jest konstytucyjnie ograniczony w sferze podatków i innych danin publicznych (szerzej zob. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, rozdział III i IV). Przepisy konstytucyjne formułują bowiem adresowane do ustawodawcy wymogi odnoszące

się zarówno do procesu stanowienia ustawy podatkowej, jak i treści takiej ustawy (m.in. art. 2, art. 30, art. 32, art. 217 Konstytucji). Ustawodawca jest związany w szczególności zasadami: poprawnej legislacji, ochrony praw nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony godności, równości oraz ochrony własności. Przepisy konstytucyjne można przy tym podzielić na takie, które zawierają wymogi o charakterze formalnym (np. art. 217 Konstytucji), takie, które zawierają wymogi o charakterze materialnym (np. art. 30 i art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz wymogi obu rodzajów odnoszące się zarówno do czynności stanowienia ustawy podatkowej, jak i do rezultatu tej czynności tj. ustawy podatkowej (np. art. 2 Konstytucji).

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). Należało zarazem uwzględnić, że obciążenie obowiązkiem podatkowym nie stanowi samo w sobie ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, o którym mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Nakaz zapłaty podatku ustanowionego przez ustawodawcę wynika bowiem bezpośrednio z przepisu konstytucyjnego, z którego obok normy adresowanej do prawodawcy można wyprowadzić normę adresowaną do podatnika. Na poziomie konstytucyjnym przesądzono, że jedną z granic konstytucyjnego prawa własności jest obowiązek podatkowy w rozumieniu art. 84 Konstytucji (wyrok TK z 13 października 2008 r., sygn. K 16/07 (OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136)). Nie wyłącza to jednak stosowania konstytucyjnych kryteriów dozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe do oceny ustawy podatkowej. W orzecznictwie konstytucyjnym odróżnia się zagadnienie nałożenia obowiązku podatkowego od zagadnienia określenia przez ustawodawcę zasad, reguł oraz okoliczności, w których obowiązek ten jest realizowany (por. odpowiednio m.in. wyroki TK o sygn. SK 18/09 oraz P 41/10). Trafnie zatem Trybunał przyjął, że ustawa podatkowa nie może naruszać istoty konstytucyjnych praw i wolności a zasady, reguły i okoliczności, w których obowiązek podatkowy jest realizowany nie mogą ani naruszać zasad pochodnych względem zasady demokratycznego państwa prawnego ani stanowić nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe (por. niżej pkt 5).

Podzielając zrekonstruowane powyżej na podstawie dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego ustalenia wyrażam pogląd, że ustalenia te nie wystarczały do orzeczenia o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w niniejszej sprawie.

Art. 2 i art. 84 Konstytucji nie gwarantują bowiem, ani prawa podmiotowego do zakresowego lub całkowitego zwolnienia od podatku, ani prawa podmiotowego do niepłacenia ustanowionego zgodnie z prawem podatku z uwagi na subiektywnie definiowaną zdolność do ponoszenia ciężaru podatkowego. Wskazane w sentencji wyroku jako wzorce przepisy konstytucyjne nie nakazują też prawodawcy wprowadzenia określonej kwoty zmniejszającej podatek jako bezwzględnie wymaganej treści systemu prawa. Konstytucja pozostawia w tym kontekście ustawodawcy możliwość wyboru między różnymi instytucjami prawnymi realizującymi różne wartości konstytucyjne. Wprowadzając zaś kwotę zmniejszającą podatek ustawodawca zachowuje możliwość wyboru między jej stałym (np. liczbowym), a zmiennym (np. algorytmicznym) określeniem. Co więcej, w wypadku zmiennego określenia kwoty zmniejszającej podatek, przepisy konstytucyjne pozostawiają też prawodawcy wybór między jej kwotową a procentową waloryzacją lub inną formą korygowania jej wartości w czasie. W konsekwencji, uważam, że z art. 2 i art. 84 Konstytucji nie wynika konstytucyjne prawo jednostki do ustawowego mechanizmu korygowania (waloryzowania) kwoty zmniejszającej podatek, skoro wskazane w sentencji przepisy konstytucyjne nie gwarantują nawet prawa do kwoty zmniejszającej podatek (por. jednak niżej pkt 4).

W tym kontekście należało zaś zauważyć, że uzasadnienie wyroku opiera się na dwóch kontrastujących ze sobą założeniach. Z jednej bowiem strony, Trybunał przyjął, że przepisy konstytucyjne nie nakazują wprowadzenia kwoty zmniejszającej podatek, a ustawodawca zachowuje swobodę regulacyjną w zakresie zdefiniowania zasad obliczania podatku dochodowego. Z drugiej zaś strony, Trybunał stwierdził, że przepisy konstytucyjne nakazują ustanowienie mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, a brak takiego mechanizmu rozstrzyga o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

3. Odnosząc się do podniesionych przez Trybunał argumentów na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, należało zauważyć, co następuje:

Po pierwsze, Trybunał przyjął, że sztywne określenie kwoty wolnej od podatku odrywa ją od sytuacji społeczno-gospodarczej i podważa sens instytucji prawa podatkowego. W mojej ocenie, argument ten nie odnosi się ani do zakresu normowania ustawowego ani do zakresu normowania konstytucyjnego, a jedynie wskazuje na skutki jakie zaskarżona regulacja wywołuje w majątku określonej kategorii osób fizycznych. Wskazanie tego rodzaju nie przesądza jeszcze o hierarchicznej niezgodności norm, gdyż przyjęte jako wzorce kontroli art. 2 i art. 84 Konstytucji nie wyznaczają ani wysokości podatków ani nie określają bezpośrednio zasad ich obliczania. W uzasadnieniu nie przywołano natomiast żadnego dowodu, że realizacja zaskarżonej normy niweczy częściowo

lub całkowicie skutek zrealizowania art. 2 i art. 84 Konstytucji (tj. dowodu na hierarchiczną niezgodność prakseologiczną norm). Formułowanie natomiast celowościowej oceny zaskarżonej regulacji pozostaje poza kognicją Trybunału jako sądu prawa.

Po drugie, Trybunał przyjął, że o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji świadczyć ma brak „powiązania zdolności podatkowej z przepisami odnoszącymi się do minimum egzystencji lub innymi określonymi wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi”. Wyrażam pogląd, że również i ten argument Trybunału nie dowodzi hierarchicznej niezgodności norm, a jedynie opisuje ewentualną niespójność między normami o tej samej mocy prawnej. Pozioma niezgodność norm w ramach jednego systemu prawnego, choć niepożądana konstytucyjnie, nie przesądza o pionowej niezgodności tych norm. Pierwsza lokuje się bowiem w sferze interpretacji prawa i powinna skłaniać do jego wykładni z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych. Brak powiązania przepisów prawa podatkowego z przepisami z zakresu zabezpieczenia społecznego, nie oznacza, że pierwsze z nich naruszają art. 2 lub art. 84 Konstytucji. Sytuacja taka mogłaby nastąpić m.in. w wypadku poziomej niespójności, która skutkuje niejednoznacznością aktu normatywnego naruszając wymóg poprawnej legislacji. W niniejszej sprawie nie podniesiono jednak takiego zarzutu.

Po trzecie, Trybunał podzielił pogląd wnioskodawcy, że „skarżona regulacja, w stosunku do osób, które uzyskują dochody nieprzekraczające granicy ubóstwa, jest nieracjonalna. Prowadzi do poszerzenia granic ubóstwa i do dalszego uzależniania tych osób od systemu pomocy społecznej”. Abstrahując od konieczności przeprowadzenia pogłębionej analizy społeczno-ekonomicznej oraz badań empirycznych niezbędnych do sformułowania tego rodzaju tezy, należy zauważyć, że ewentualne stwierdzenie jakoby liczbowa kwota zmniejszająca podatek skutkowałą naruszeniem minimum egzystencjalnego nie mieści się w zakresie kontroli zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 84 Konstytucji (por. niżej pkt 4).

4. Wyrażam pogląd, że problem konstytucyjny związany z zaskarżonym przepisem sprowadzał się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy stałe i liczbowe określenie w ustawie kwoty zmniejszającej podatek stanowiło nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo do minimum życiowego.

Prawo to wywodzone jest w orzecznictwie konstytucyjnym z art. 30 Konstytucji. Odróżnia się wszakże dwa aspekty godności człowieka, mianowicie „godności jako wartości przyrodzonej i niezbywalnej oraz godności rozumianej jako «prawo osobistości», «obejmujące wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie». Godność w tym pierwszym znaczeniu człowiek zachowuje w każdych warunkach, natomiast godność rozumiana jako «prawo osobistości» może być w praktyce przedmiotem naruszenia – «może być «dotknięta» przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne» (...) tak rozumiana godność jest utożsamiana z istnieniem «pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym» (wyrok z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24 i powołane tam orzecznictwo).

Wnioskodawca jednakże wzorcami kontroli uczynił art. 84 i art. 2 Konstytucji. Pierwszy nie nakłada na ustawodawcę żadnego wymogu materialnego odnośnie do treści ustawy podatkowej. Art. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim wyraża zasadę sprawiedliwości społecznej, sam w sobie nie może stanowić wystarczającego wzorca kontroli w sprawie takiej jak niniejsza. Należy bowiem przypomnieć, że konstytucyjna formuła sprawiedliwości jest bardzo obszerna i obejmuje zarówno sprawiedliwość wyrównawczą, jak i dystrybucyjną. Pojęcie sprawiedliwości jest ponadto konkretyzowane przez dalsze przepisy konstytucyjne, a sama zasada sprawiedliwości może być podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu jedynie wyjątkowo, gdy prawodawca w sposób rażący naruszył wartości konstytucyjne. Przyjęcie przeciwnego rozumowania oznaczałoby przeniesienie na Trybunał Konstytucyjny ciężaru realizacji konstytucyjnych pozytywnych obowiązków prawodawczych.

Należało ponadto zauważyć, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji z uwagi na naruszenie minimum życiowego wymagałoby przeprowadzenia trójelementowego testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw podmiotowych oraz udzielenia kolejno odpowiedzi na pytania o: przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność *sensu stricto* zaskarżonej regulacji (por. wyrok o sygn. SK 20/12). Wnioskodawca nie przeprowadził jednak takiego dowodu, a w szczególności nie wykazał, że liczbowe i stałe określenie w ustawie kwoty zmniejszającej podatek nie jest niezbędne do ochrony konstytucyjnie określonych wartości, w tym nie jest niezbędne dla ochrony równowagi budżetowej, oraz stanowi najbardziej dolegliwe ograniczenie.

Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować wzorców kontroli. Art. 32 ust. 1 ustawy o TK znajdował już zastosowanie do wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich. Niedochowanie wymogów formalnych wniosku przez RPO powinno stanowić przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39

ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zob. np. postanowienia TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 oraz z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

5. W moim przekonaniu, TK niezasadnie odstąpił od zasady powściągliwości sędziowskiej oraz domniemania konstytucyjności aktów normatywnych, po to by rozstrzygnąć sprawę, która lokuje się na granicy polityki podatkowej ustawodawcy. Zasady te, jak również reguła działania na wniosek i w granicach tegoż wniosku stoją na przeszkodzie w wyřęczaniu przez Trybunał Konstytucyjny wnioskodawcy w doborze wzorców kontroli oraz ich uzasadnieniu.

Z tych względów złożyłem zdanie odrębne.

153

WYROK

z dnia 28 października 2015 r.

Sygn. akt SK 9/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 października 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

§ 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 30 stycznia 2004 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 14, poz. 124), w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.), z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 tej ustawy i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.) i z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

§ 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, z 1999 r. Nr 49, poz. 488 i Nr 75, poz. 847, z 2001 r. Nr 95, poz. 1043 i Nr 138,

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1808.

poz. 1558, z 2004 r. Nr 14, poz. 124, Nr 183, poz. 1888 i Nr 243, poz. 2434, z 2010 r. Nr 31, poz. 167 i Nr 127, poz. 860 oraz z 2014 r. poz. 1967) **w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, 1037, 1240, 1269 i 1506), jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw 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 6 marca 2012 r. spółki Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.; dalej: rozporządzenie MPIPS) w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) jest niezgodny z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 tej ustawy i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176, ze zm., dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) i w konsekwencji jest niezgodny z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

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

Pracownik skarżącej (Piotr J.) został skierowany do wykonania pracy na budowie prowadzonej za granicą. Od wypłaconego mu wynagrodzenia odprowadzono składki na ubezpieczenie społeczne. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział I w Warszawie decyzją 440000-400/RD-507/2007/D/5260201175 z 18 lipca 2007 r. na nowo ustalił podstawę obliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, twierdząc, że – zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPIPS – podstawa składki należnej za pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy za miesiąc wykonywania pracy nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wyrokiem z 25 stycznia 2011 r. (sygn. akt XIV U 5262/07) Sąd Okręgowy w Warszawie – XIV Wydział Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie skarżącej złożone od decyzji ZUS.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, Wydział III, wyrokiem z 6 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 580/11) oddalił apelację skarżącej wniesioną od wyroku sądu pierwszej instancji.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca przytoczyła następujące argumenty:

Skarżąca wskazała, że podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe została określona w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i jest nią przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Definicja przychodów w rozumieniu ustawy o podatku

dochodowym od osób fizycznych została zawarta w art. 11 i art. 12 tej ustawy. Art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Powołując art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Minister Pracy i Polityki Socjalnej wydał 18 grudnia 1998 r. rozporządzenie w sprawie ustalania podstawy wymiaru składek, którego § 2 ust. 1 pkt 16 – w brzmieniu obowiązującym od 30 stycznia 2004 r., tj. od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 14, poz. 124) – ma następującą treść: „Podstawy wymiaru składek nie stanowią następujące przychody: część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, z wyłączeniem osób wymienionych w art. 18 ust. 12 ustawy – w wysokości równoważności diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy”.

Zdaniem skarżącej, § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest niezgodny z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w przypadkach uzyskiwania przez pracownika zatrudnionego przez polskiego pracodawcę za granicą wynagrodzenia, tj. przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (a więc z uwzględnieniem kwot wolnych od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 tej ustawy) niższego niż kwota przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W ocenie skarżącej, nie ma w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych ani w żadnym innym akcie ustawowym przepisu stanowiącego, że podstawę wymiaru składki pracownika zatrudnionego za granicą stanowi przychód nie niższy niż przeciętne wynagrodzenie krajowe. To znaczy, zdaniem skarżącej, że ograniczenie wyłączenia z podstawy wymiaru składek w sposób określony w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS w stosunku do wszystkich pracowników, a nie tylko do tych, których przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych są wyższe niż kwoty przeciętnego wynagrodzenia, stanowi naruszenie (przekroczenie zakresu) przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i tym samym niezgodność wskazanego przepisu rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, w ocenie skarżącej, wydanie decyzji ustalającej podstawę wymiaru i pobrania składki od płatnika składek na kwotę wyższą niż przychód podatkowy podatnika (w stanie faktycznym sprawy na kwotę 2423 zł miesięcznie przy przychodzie 2000 zł miesięcznie) w konsekwencji przepisu rozporządzenia MPiPS, który przekracza w zaskarżonym zakresie upoważnienie ustawowe, jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Zastosowanie tego przepisu rozporządzenia spowodowało bowiem ograniczenie środków pieniężnych zarówno pracodawcy, jak i pracownika, przez przymus uiszczenia kwot składek przekraczających wysokość składek należnych. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, skarżąca wskazała, że ochrona własności jako zasada ustrojowa jest sformułowana od strony obowiązków państwa, a art. 64 zawiera konkretne prawa podmiotowe i stanowi podstawę korzystania ze środków przewidzianych do ich ochrony. W ocenie skarżącej, ochrona własności ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie przed naruszaniem istniejącego stanu własnościowego. Gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą samego przysługiwania prawa własności, jak i prawa do spokojnego korzystania z niej. Dają też możliwość ochrony własności przed ingerencjami władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podustawowe.

Zdaniem skarżącej, ostateczne orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 580/11) – wydane z założeniem, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest w pełnym zakresie zgodny z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych – powoduje, że na skutek zastosowania tego przepisu doszło także do naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącej i pracownika do sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy oznacza bowiem, zdaniem skarżącej, jej rozważenie i rozstrzygnięcie na podstawie stanu faktycznego konkretnej sprawy ustalonego zgodnie z rzeczywistym przebiegiem zdarzeń jej dotyczących oraz zgodnie z przepisami prawa materialnego, które nie mogą, jeśli chodzi o rozporządzenia, naruszać przepisów wyższego rzędu i Konstytucji.

1.3. Zarządzeniem z 5 czerwca 2013 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącą do usunięcia braków formalnych wniesionej skargi. Braki zostały uzupełnione w terminie.

1.4. Postanowieniem z 2 października 2013 r. (sygn. Ts 52/12) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Wskazał, że wniesiona skarga – skierowana przeciwko podwyższeniu przez organy orzekające w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne – jest w istocie skargą na niewłaściwe stosowanie prawa i jako taka nie może być przedmiotem rozpoznania przez Trybunał.

1.5. Postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej zostało zaskarżone przez skarżącą zażaleniem z 14 października 2013 r. Skarżąca podniosła m.in., że zaskarżony przepis w istocie zezwala na podwyższenie podstawy wymiaru składek należnych od wynagrodzeń uzyskiwanych przez pracowników wykonujących pracę za granicą w kwotach niższych niż przeciętne wynagrodzenie. Jak wskazała skarżąca, na podstawie zaskarżonego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS sądy w Warszawie (okręgowy i apelacyjny) wydały 190 wyroków oddalających odwołania skarżącej i jej pracowników od decyzji ZUS podwyższających podstawę i kwotę składek na ubezpieczenia społeczne w sposób identyczny jak w sprawie Piotra J. Zdaniem skarżącej, okoliczność ta jednoznacznie przekonuje, że istota sprawy tkwi zatem w niekonstytucyjności przepisu, a nie w wadliwym stosowaniu prawa w pojedynczym przypadku orzeczniczym.

1.6. Przed rozstrzygnięciem zażalenia Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Sądu Najwyższego o nadesłanie informacji na temat przyjmowanej w orzecznictwie sądowym wykładni § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, „że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy”.

W odpowiedzi Sąd Najwyższy, w piśmie z 27 stycznia 2014 r., wskazał, że problem interpretacji § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS był dość często przedmiotem odwołań pracodawców od decyzji organów rentowych do sądów. W większości spraw płatnicy kwestionowali decyzje organów rentowych podwyższających podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne za pracowników delegowanych do pracy za granicą do kwoty przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia za pracę, w sytuacji gdy pracownicy ci otrzymywali wynagrodzenie niższe niż przeciętne prognozowane wynagrodzenie za pracę. Organ rentowy interpretował zatem treść wskazanego przepisu jako ustalenie minimalnej podstawy wymiaru składki od wynagrodzenia pracownika delegowanego do pracy za granicą.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy, w orzecznictwie tego sądu zapadło niewiele rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio wskazanej kwestii. Najbardziej miarodajny jest wyrok SN z 14 listopada 2013 r. (sygn. akt II UK 204/13), w którym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, zgodnie z którym przychód stanowiący podstawę wymiaru składki po odliczeniu kwoty wynagrodzenia odpowiadającej kwocie diety z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia za pracę, nie oznacza ustalenia minimalnej kwoty podstawy wymiaru składki za pracownika delegowanego. Takie ustalenie byłoby bowiem sprzeczne z art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym podstawę wymiaru składki stanowi przychód ustalony według reguł zawartych w art. 4 pkt 9 tej ustawy pomniejszony o wypłaty wymienione w rozporządzenia MPiPS. Sąd Najwyższy przyjął, że możliwość odliczenia kwoty określonej w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest swego rodzaju ulgą mającą zastosowanie tylko wówczas, gdy faktycznie należne pracownikowi wynagrodzenie jest wyższe niż przeciętne, przy czym odliczenie od podstawy wskazanych kwot nie może doprowadzić do obniżenia podstawy wymiaru składki poniżej kwoty przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia za pracę. Jak zauważył SN, taka interpretacja nie pozwala organowi rentowemu na sztuczne podwyższenie podstawy wymiaru składki do kwoty przeciętnego wynagrodzenia, ale nie rozwiązuje do końca problemu wynikającego z treści kwestionowanego przepisu. Przepis ten, pozwalając na stosowanie odliczeń tylko od wynagrodzenia większego niż przeciętne, przyznaje prawo do ulgi (zmniejszenia podstawy wymiaru składki) tylko osobom zarabiającym więcej niż przeciętne wynagrodzenie. W opinii SN, przepis § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS nie budziłby zastrzeżeń, jeśliby założyć, że wynagrodzenia pracowników delegowanych do pracy za granicą zawsze przekraczają przeciętne prognozowane wynagrodzenie w kraju.

1.7. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 5 marca 2014 r. (Ts 52/12) uwzględnił zażalenie skarżącej na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wskazując, że zarówno z wniesionego zażalenia, jak z pisma nadesłanego przez SN wynika, że wykładnia zaskarżonego przepisu dokonana przez organy orzekające w sprawie skarżącej stosowana jest w orzecznictwie organów rentowych na tyle często, że można przyjąć istnienie utrwalonej linii orzeczniczej. W opinii Trybunału, sytuacja, w której organy rentowe na podstawie przepisu rozporządzenia dokonują (wykraczając poza upoważnienie ustawowe) podwyższenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, uprawdopodobnia – na co wskazywała skarżąca – naruszenie prawa własności, a to uzasadnia przekazanie skargi do merytorycznego rozpoznania.

2. W piśmie z 21 maja 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Pracy i Polityki Społecznej.

2.1. W jego opinii, z treści uzasadnień postanowień wydanych w tej sprawie przez Trybunał, jak również z analizy dotychczasowego orzecznictwa sądowego w sprawach będących przedmiotem tej skargi konstytucyjnej, wynika nie tyle kwestionowanie samej treści § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, ile ocena dotycząca praktyki w zakresie interpretacji tego przepisu. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał też, powołując się na pismo SN z 27 stycznia 2014 r., że jak dotychczas zapadło niewiele rozstrzygnięć Sądu Najwyższego dotyczących bezpośrednio tej kwestii.

2.2. Minister Pracy i Polityki Społecznej podniósł, że zasada, zgodnie z którą podstawa wymiaru składek za pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, w ciągu minionych ponad 20 lat jej obowiązywania nie była zasadniczo kwestionowana, aż do czasu wyroku SN z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13 i wniesienia tej skargi konstytucyjnej. Zasada ta, jak wskazał Minister Pracy i Polityki Społecznej, jest ugruntowana historycznie w systemie prawa. Już bowiem na początku transformacji ustrojowej i gospodarczej, w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, przepisy stanowiły, że podstawa wymiaru składek za pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia. Zasada ta, w nieznacznie zmodyfikowanej formie, znalazła potwierdzenie w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS i obowiązuje do dzisiaj.

2.3. Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił stanowisko Sądu Apelacyjnego wyrażone w wyroku z 6 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 580/11), że dopuszczalne jest podwyższenie podstawy wymiaru składek do kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bo istniejące w przepisach tej ustawy oraz w rozporządzeniu MPiPS odesłanie do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest jedynie odesłaniem ogólnym. Minister Pracy i Polityki Społecznej zgodził się też ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, że inne są zasady ustalania podatków, a inne składek na ubezpieczenia społeczne. Jak wskazał, określenie minimalnej podstawy wymiaru składek jest formą ochrony ubezpieczonych i ich przyszłych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zapewnia bowiem równowagę pomiędzy istnieniem z jednej strony ulgi dla polskich pracodawców zatrudniających polskich pracowników za granicą, w postaci możliwości odliczania od podstawy wymiaru składek równowartości diet za dni pobytu pracowników za granicą, a z drugiej strony potrzebą ochrony pracowników i złagodzenia możliwych negatywnych skutków społecznych (np. rozłąka z rodzinami) i ekonomicznych – co jest realizowane w postaci ochrony wysokości przyszłych świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla pracowników zatrudnionych w takich warunkach – za granicą, poza miejscem stałego zamieszkania.

2.4. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał także na interpretację § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS dokonywaną przez ZUS. Jak stwierdził, ZUS przepis ten interpretuje w taki sposób, że od uzyskanego przez pracownika miesięcznego przychodu należy odjąć równowartość diet za dni pobytu za granicą i tak obliczoną kwotę porównać do prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Jeżeli przychód pracownika pomniejszony o równowartość diet stanowi kwotę wyższą od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, wówczas ta właśnie kwota stanowi podstawę wymiaru składek. Jeżeli natomiast przychód pomniejszony o równowartość diet stanowi kwotę niższą od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, wówczas podstawę wymiaru stanowi kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia stanowi więc minimum, od którego powinny zostać opłacone składki na ubezpieczenie społeczne za pracownika delegowanego.

2.5. Minister Pracy i Polityki Społecznej, po analizie orzecznictwa sądowego dotyczącego ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników delegowanych, podniósł, że wątpliwość co do interpretacji § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS pojawiła się dopiero w związku z dwoma wyrokami Sądu Najwyższego, wydanymi w roku 2013, tj. wyrokiem z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13, oraz wyrokiem z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13. Ten ostatni wyrok powołany został w piśmie SN z 27 stycznia 2014 r. w odpowiedzi na pytanie skierowane przez Trybunał. W opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej, ze stanowiska SN wydaje się wynikać zasada, że jeśli po odjęciu od przychodu pracownika równowartości diet uzyskana zostanie kwota niższa od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, to podstawę wymiaru stanowić powinna ta właśnie kwota.

3. W piśmie z 29 maja 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO). W jego opinii, § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS rozumiany jako przepis upoważniający do wykazania jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kwoty odpowiadającej wysokości przeciętnego

wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w przypadku gdy przychód pracownika pomniejszony o równowartość diet z tytułu jego oddelegowania do pracy za granicą będzie w danym miesiącu niższy od tej kwoty, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W uzasadnieniu takiego stanowiska RPO podniósł, że przedłożona Trybunałowi skarga konstytucyjna jest ściśle związana ze sposobem rozumienia i stosowania przepisu zakwestionowanego rozporządzenia. W tym zakresie powołał pogląd ukształtowany w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, że jeżeli na skutek utrwalonego sposobu stosowania prawa, bezspornie została ustalona wykładnia danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką. W takim kontekście istotne znaczenie ma, zdaniem RPO, sposób stosowania kwestionowanego przepisu przez ZUS. W opinii RPO, stanowisko ZUS co do kwestionowanego przepisu zakłada, że możliwość skorzystania z przewidzianego tam wyłączenia związana jest z koniecznością przestrzegania dwóch limitów. Po pierwsze, przychód stanowiący część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju za każdy dzień pobytu może dotyczyć jedynie kwot nieprzekraczających stawek określonych przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167). Po drugie, obniżenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ww. przyczyn nie może spowodować sytuacji, w której podstawa ta będzie w danym miesiącu kalendarzowym niższa od kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o przewidywanym budżecie lub ich projektach.

3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał ponadto, że rozporządzenie MPiPS zostało wydane na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis ten zawiera zaś upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. W opinii RPO, z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że ustawodawca – w odniesieniu do niektórych grup ubezpieczonych – wyraźnie wskazał przychód jako podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe pracowników jest więc faktycznie wypłacone im w danym miesiącu kalendarzowym wynagrodzenie pomniejszone o te należności (kwoty), które nie stanowią podstawy wymiaru składek w świetle rozporządzenia MPiPS. RPO wskazał, że w § 1 rozporządzenia MPiPS ograniczono jego zakres do przychodów osiąganych u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Zdaniem RPO, § 2 rozporządzenia MPiPS jest więc wykonaniem tej części przepisu upoważniającego, który uprawnia do wyłączenia z podstawy wymiaru składek „niektórych rodzajów przychodów”, a zatem zawiera upoważnienie do doprecyzowania regulacji ustawowej na płaszczyźnie przedmiotowej, przez obniżenie podstawy wymiaru składek o niektóre rodzaje przychodów ze stosunku pracy. Innymi słowy, minister został upoważniony do modyfikacji w drodze rozporządzenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne tylko w jednym kierunku, tj. przez jej obniżenie o niektóre uzyskiwane przez pracowników należności. Zdaniem RPO, nie uprawnia to zatem do przyjęcia, że zastosowanie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS mogłoby prowadzić do takiej modyfikacji podstawy wymiaru składek, że byłaby ona wyższa niż przewidziana ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i kształtowała się na poziomie przeciętnego wynagrodzenia.

3.3. W opinii RPO, w takim kontekście podstawowym wzorcem kontroli w tej sprawie jest art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten, jak wskazał RPO, jest rozwinięciem art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz uzupełnia ogólną formułę art. 64 ust. 1 Konstytucji. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji koresponduje także z ogólną formułą zasady proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle powołanych standardów konstytucyjnych i dotyczącego ich orzecznictwa Trybunału, RPO stwierdził, że nie może budzić wątpliwości, że zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru stanowią materię ustawową. Tymczasem organy rentowe traktują § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS jako samoistną podstawę podwyższania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w stosunku do regulacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie daje zaś podstaw do wprowadzania innej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników niż określona w jej art. 18 ust. 1, a art. 21 tej ustawy upoważnia właściwego ministra jedynie do określenia szczegółowych

zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Z powyższych względów nie ma uzasadnienia pogląd, że § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS jest podstawą do podwyższania podstawy wymiaru składek pracowników delegowanych do kwoty przeciętnego wynagrodzenia. Takie odczytanie kwestionowanego unormowania prowadzi do pozaustawowego obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenie społeczne i z tego względu stanowi nieproporcjonalną ingerencję w ochronę prawa własności. Takie wkroczenie w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia kryterium formalnego, nie zostało bowiem uczynione w ustawie. Ten zaś zabieg nie jest dopuszczalny w świetle wskazanych jako wzorce kontroli – art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 16 lutego 2015 r. przyjął, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS rozumiany w ten sposób, że jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy jest niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jako podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne ustanawia prognozowane przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określone w ustawie budżetowej, ustawie o przewidywanym budżetowym lub ich projektach, jest niezgodny z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i przez to z art. 92 ust. 1, a także z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Odnosząc się do przedmiotu skargi, Prokurator Generalny wskazał pogląd wyrażony w orzecznictwie Trybunału, że w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie, które było podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, naruszającego – zdaniem skarżącego – przysługujące mu w świetle postanowień Konstytucji prawa lub wolności. I to w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej tkwić winna bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego.

Prokurator Generalny wskazał jednocześnie, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułowana jest dopiero podczas ich stosowania, a Trybunał Konstytucyjny dopuszcza dokonanie oceny konstytucyjności wykładni określonego przepisu, jeżeli taka wykładnia ma cechy stabilności oraz jednoznaczności. Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, Prokurator Generalny stwierdził, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS należy odczytywać w sposób przyjęty w orzecznictwie organów rentowych.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że skarżąca jako przedmiot zaskarżenia wskazała § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, uznając go za niezgodny z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i w konsekwencji niezgodny z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. W świetle takiego zakresu zaskarżenia Prokurator Generalny stwierdził, że badanie zgodności z Konstytucją może dotyczyć zaskarżonego przepisu tylko w relacji do praw i wolności zawartych w Konstytucji, a nie w relacji do przepisów innych ustaw.

W omawianym kontekście Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w *petitum* skargi konstytucyjnej brak jest wskazania art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jednak z uzasadnienia skargi wynika, że kwestionowana jest zgodność § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia MPiPS bez odniesienia się do upoważnienia ustawowego, na podstawie którego przepis ten został wydany.

4.2. W celu dokonania wykładni § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, Prokurator Generalny dokonał analizy jego „otoczenia normatywnego”, tj. przepisów dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne. W tym zakresie wskazał, że podstawowym aktem prawnym dotyczącym ubezpieczeń społecznych jest ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepisy tej ustawy określają – posługując się także odesłaniem do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Jednocześnie ustawodawca, na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, udzielił ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego upoważnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. W wykonaniu

powyższego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie MPPiS. Jak podkreślił Prokurator Generalny, wątpliwość budzi zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS *in fine*. Wątpliwość ta dotyczy zgodności tego fragmentu przepisu z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Odnosząc się do wskazanej wątpliwości, Prokurator Generalny wskazał wymogi, jakie – w świetle orzecznictwa Trybunału – powinna spełniać konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, oraz przywołał odpowiednie przepisy zasad techniki prawodawczej. Wskazał ponadto stanowisko wyrażone w wyroku z 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, w którym Trybunał podtrzymał pogląd o generalnej niedopuszczalności formułowania upoważnienia ustawowego do określenia w rozporządzeniu „szczegółowych zasad” wykonywania jakichś czynności, przynajmniej dopóty, dopóki ustawodawca nie precyzuje tego pojęcia w ustawie.

W takim kontekście Prokurator Generalny zaznaczył, że upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczyło uregulowania w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów”, a zakres tego upoważnienia należy wyklądać ściśle, zgodnie z wykładnią językową. Nie jest bowiem konstytucyjnie dopuszczalne uregulowanie w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił wyraźnie prawodawcy delegowanego. Upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie stanowi zatem podstawy do wydania regulacji, która byłaby sprzeczna z zasadami wyrażonymi w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. W zakresie „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów” obejmuje tylko ich wyłączenie, a nie wyłączenie połączone z zastrzeżeniem pozostającym w sprzeczności z zasadami wymiaru składek wyrażonymi w ustawie. W opinii Prokuratora Generalnego, pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w wyrokach z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13, z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13 oraz z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13. Zdaniem Prokuratora Generalnego, stanowisko SN należy odczytać w taki sposób, że upoważnienie udzielone ministrowi do wydania rozporządzenia dotyczyło tylko „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów”, nie stanowiło zaś podstawy do wydania regulacji, która prowadziłaby w istocie do podwyższenia kwoty będącej podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne do kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

W świetle przedstawionych argumentów Prokurator Generalny konkludował, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim w stosunku do pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody niższe niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, prowadzi do podwyższenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, jest niezgodny z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Odnosząc się do zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 64 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przywołał orzecznictwo Trybunału dotyczące prawa do własności, z którego wynika, że prawo do własności oznacza wolność nabycia mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. W ocenie Prokuratora Generalnego, mając na uwadze, że – po pierwsze – w niniejszej sprawie skarżąca została zobowiązana do zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne obliczonych od miesięcznych przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej, podczas gdy pracownik otrzymał wynagrodzenie niższe niż przeciętne, oraz – po drugie – § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS interpretowany jako podstawa takiego obowiązku jest sprzeczny z upoważnieniem zawartym w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należy uznać, że doszło do naruszenia prawa własności chronionego w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie prawa własności polegało na naruszeniu prawa do posiadania i dysponowania własnością. Naruszenie tego prawa wynikało ze zobowiązania do uiszczenia części składek na ubezpieczenia społeczne w zakresie, jaki nie wynikał z przepisów rangi ustawowej.

Odnosząc się do zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 64 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że w orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w prawo własności. W szczególności nałożenie na podstawie art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych łączy się z ingerencją w prawa majątkowe, ale z uwagi na to, że ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych praw i wolności – z drugiej.

Prokurator Generalny zwrócił jednak uwagę, że w skardze konstytucyjnej skarżąca podnosi naruszenie prawa do własności w odniesieniu do przekroczenia upoważnienia ustawowego i w konsekwencji nałożenia większego ciężaru bez podstawy ustawowej.

Prokurator Generalny wskazał, że chodzi przy tym nie o nowy ciężar finansowy (ponieważ podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne uregulowana jest w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), lecz tylko o jego zwiększenie do kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, jeśli pracownik będzie otrzymywał wynagrodzenie niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej. W tym kontekście Prokurator Generalny powołał wyrok z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, w którym Trybunał stwierdził, że „skoro zatem w akcie normatywnym nie będącym ustawą nie wprowadzono w istocie nowego rodzajowo świadczenia, to zarzut niezgodności z art. 84 Konstytucji nie może być uwzględniony”. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przenosząc te uwagi na grunt tej sprawy, nie można przyjąć, że chodzi tu o nowy rodzaj świadczenia, lecz należy stwierdzić, że występuje modyfikacja już uregulowanego ustawowo świadczenia.

Prokurator Generalny zwrócił jednak także uwagę, że – zgodnie z art. 217 Konstytucji – zasady przyznawania ulg winny być uregulowane w ustawie. Zakładając, że mechanizm uregulowany w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest ulgą, można twierdzić, że tak ukształtowana ulga decyduje o wysokości składki na ubezpieczenie społeczne. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne winna być zaś uregulowana w ustawie, nie w rozporządzeniu.

Prokurator Generalny podniósł także, że art. 64 ust. 3 stanowi, że „własność może być ograniczona tylko (...) w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”; skarżąca ograniczenia prawa własności nie odnosi jednak do jego istoty, gdyż w treści skargi problemu tego nie analizuje.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, jeśli celem prawodawcy było nie ograniczenie prawa własności przez nałożenie nowych obciążeń, lecz przyznanie ulg, aby uwzględnić wydatki ponoszone w związku z zatrudnieniem pracownika poza granicami kraju, poza jego miejscem zamieszkania, zasadne jest badanie naruszenia własności nie w kontekście zamierzonego działania prawodawcy, ale skutku wprowadzenia określonej regulacji dla prawa do własności, gwarantowanego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji. W takiej sytuacji, w opinii Prokuratora Generalnego, art. 64 ust. 3 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli.

4.4. Jeśli chodzi o ocenę naruszenia prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, powołując się na orzecznictwo Trybunału, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany w sposób, w jaki przedstawiła to skarżąca. W szczególności Prokurator Generalny wskazał, że w ujęciu skarżącej prawo do sądu odnosi się do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia zgodnego z wolą strony, podczas gdy prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a nie prawo do rozstrzygnięcia o określonej treści. W rezultacie Prokurator Generalny stwierdził, że – dokonując oceny kwestionowanego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w kontekście gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu – należy przyjąć, że skarga jest w tym zakresie oczywiście bezzasadna, gdyż przypisuje wzorcowi kontroli treść normatywną, której nie zawiera. To zaś znaczy, że – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – postępowanie w tym zakresie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). Z art. 134 tej ustawy wynika, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie, w których Trybunał nie wyznaczył terminu rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia na dzień przypadający po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy nowej ustawy. Dotyczy to niniejszej sprawy. Art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym dopuszcza możliwość rozpoznania skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka i wydał postanowienie o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał Konstytucyjny ustala, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Badanie, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, pozostaje aktualne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. np. postanowienia TK z:

19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; z 8 stycznia 2013 r., sygn. SK 15/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 9; wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54).

1.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej można uczynić przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, postanowienia TK z: 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 40, 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 128).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny doprecyzował warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. W opinii Trybunału, wykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). Trzy przesłanki mają konstytutywne znaczenie. Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Skarżący musi w szczególności w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym przypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej, a następnie jej merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał (por. postanowienie TK z 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12; z 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04 oraz wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

1.3. Przedmiotem rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skarżąca uczyniła § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.; dalej: rozporządzenie MPiPS). Na podstawie tego przepisu ZUS wydał decyzję, w której zakwestionował prawidłowość obliczenia składki przez skarżącą oraz na nowo ustalił podstawę obliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Tożsame stanowisko zajęły sądy rozpoznające środki zaskarżenia wniesione przez skarżącą. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego, opisane wyżej warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przedmiotu i wzorców kontroli określonych w skardze konstytucyjnej zostały spełnione. W szczególności to, że na podstawie przepisu rozporządzenia, którego zgodność z upoważnieniem ustawowym jest kwestionowana, została podwyższona podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i z tego powodu zwiększono obciążenia publicznoprawne skarżącej, uprawdopodobnia zarzut skarżącej naruszenia jej prawa własności.

Trybunał stwierdził jednocześnie, że wskazanie przez skarżącą jako wzorca kontroli art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zw. z art. 4 pkt 9 tej ustawy i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, jest niedopuszczalne. Stosownie bowiem do art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną można wnosić z powołaniem się na naruszenie konstytucyjnych wolności i praw. Wobec tego Trybunał postanowił w tym zakresie umorzyć postępowanie 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).

1.4. Przed przystąpieniem do oceny wskazanych w skardze zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją, należało rozważyć wpływ na tok postępowania w niniejszej sprawie wyroku TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4, oraz wyroku TK z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 2. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 17/00 orzekł o konstytucyjności całego § 2 ust. 1 rozporządzenia MPiPS, zaś w wyroku o sygn. P 16/09 stwierdził, że punkt 6 ust. 1 § 2 tego rozporządzenia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie znaczy to jednak, że w niniejszej sprawie istnieje ujemna przesłanka procesowa. W obecnie rozpoznanej sprawie inny jest przedmiot kontroli, inne są w większości wzorce i inne argumenty uzasadniające postawione zarzuty. Dlatego przytoczone wyżej wyroki nie stanowią przeszkody dla przeprowadzenia kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

2. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, w dniu złożenia skargi konstytucyjnej, miał następujące brzmienie: „Podstawy wymiaru składek nie stanowią następujące przychody:

część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, z wyłączeniem osób wymienionych w ust. 12 ustawy – w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy”.

Zarzuty skargi konstytucyjnej dotyczą zastrzeżenia zawartego w ww. przepisie *in fine*, stosownie do którego ustalony miesięczny przychód pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych). Skarżąca kwestionuje zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Należy odnotować, że – jak wynika to m.in. z pism Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Sądu Najwyższego przedstawionych Trybunałowi w niniejszej sprawie – w praktyce organów rentowych kwestionowany przepis rozumiany jest w taki sposób, że wyznacza on minimalną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne za pracownika delegowanego do pracy za granicą. W świetle interpretacji ZUS, kwota przeciętnego wynagrodzenia, do której odwołuje się § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS *in fine*, stanowi więc minimum, od którego powinny zostać opłacone składki na ubezpieczenie społeczne za pracownika delegowanego. Praktyka taka nie budzi zastrzeżeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Wątpliwości odnośnie do takiej interpretacji kwestionowanego przepisu pojawiły się w szczególności wraz z wydaniem wyroków SN z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13, OSNP nr 8/2014, poz. 120, z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13, OSNP nr 1/2015, poz. 13 oraz z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13, OSNP nr 8/2014, poz. 121. Wyroki te nie wywarły jednak wpływu na orzecznictwo organów ZUS i nie zmieniają wskazanej powyżej generalnej konkluzji co do sposobu stosowania kwestionowanego przepisu przez organy rentowe i sądy. W tym miejscu należy jeszcze raz odnotować, że w niniejszej sprawie, jak wskazała skarżąca, na podstawie zaskarżonego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS sądy w Warszawie (okręgowy i apelacyjny) wydały 190 wyroków oddalających odwołania skarżącej i jej pracowników od decyzji ZUS podwyższających podstawę i kwotę składek na ubezpieczenia społeczne w sposób identyczny jak w sprawie Piotra J.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu wiążą się z jego wykładnią dokonywaną przez organy rentowe i sądy, przedstawioną powyżej. W takim kontekście należy podkreślić, że Trybunał respektuje kompetencje sądów w zakresie dokonywania wykładni przepisów prawnych na użytek ich stosowania i nie ocenia prawidłowości wykładni przepisów dokonywanej przez sądy lub inne organy stosujące prawo (zob. wyrok z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96). W razie stwierdzenia jednolitej wykładni danego przepisu w procesie stosowania prawa, Trybunał przyjmuje, że przepis będący przedmiotem jego kontroli, ma takie znaczenie, jakie wynika z owej wykładni (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128).

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z opisaną wyżej sytuacją, a zatem Trybunał uznał swoją właściwość do kontroli zakwestionowanej normy o takiej treści, jaka jest przyjęta w powszechnej praktyce orzecniczej.

3. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do pytania, czy zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS mieści się w granicach ustawowego upoważnienia zawartego w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Stosownie do tego zastrzeżenia, jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy jest niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, to ustalony miesięczny przychód takiego pracownika stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Odpowiedź na powyższe pytanie determinuje ocenę zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w dalszej kolejności z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

4. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Podstawowym aktem prawnym dotyczącym ubezpieczeń społecznych jest ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Art. 18 ust. 1 tej ustawy określa podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe m.in. w odniesieniu do osób pozostających w stosunku pracy. Przepis ten stanowi: „Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (...) stanowi przychód, o którym mowa w art. 4 pkt 9 (...)”.

Artykuł 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zawiera definicję legalną „przychodu”, którą należy stosować podczas wykładni pojęć zawartych w ww. ustawie. Wynika z niego, że „przychód” w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w odniesieniu do osób pozostających w stosunku pracy – oznacza „przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu: zatrudnienia w ramach stosunku pracy”.

W świetle ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) przychody definiowane są – w art. 11 ust. 1 tej ustawy – jako: „otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń”. Artykuł 12 ust. 1 tej ustawy dodaje, że „[z]a przychody ze (...) stosunku pracy (...) uważa się wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń, a w szczególności: wynagrodzenia zasadnicze, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, różnego rodzaju dodatki, nagrody, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop i wszelkie inne kwoty niezależnie od tego, czy ich wysokość została z góry ustalona, a ponadto świadczenia pieniężne ponoszone za pracownika, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych”.

W kontekście przywołanych przepisów warto odnotować, że również w orzecznictwie sądowym wskazuje się, że podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników jest wypłacone im w danym miesiącu kalendarzowym wynagrodzenie wraz z tymi składnikami i świadczeniami, które z mocy § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS nie są wyłączone z podstawy wymiaru składek (por. uchwała składu 7 sędziów SN z 10 września 2009 r., sygn. akt I UZP 5/09, OSNP, nr 5-6/2010, poz. 71).

W art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca zawarł upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie MPiPS.

4.2. Jak Trybunał wskazał powyżej (pkt 3, cz. III uzasadnienia), podstawowe dla oceny zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest rozstrzygnięcie kwestii, czy przepis ten, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W tym celu należy najpierw przywołać w skrócie orzecznictwo Trybunału co do konstytucyjnych wymagań dotyczących przedmiotu rozporządzeń w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiedział się na temat wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu. Jak stwierdził Trybunał, konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy i w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. wyroki TK z: 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09; 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 88; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał także (por. wyroki z: 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09), że wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, iż przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Niedopuszczalne jest upoważnienie blankietowe. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to zezwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym.

Istnieje zatem ścisły związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie – przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi (por. wyrok TK z 30 lipca 2013 r., U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013).

Pogląd, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej, Trybunał Konstytucyjny uznał za należący do kanonu polskiej myśli konstytucyjnej, ugruntowanej w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (por. wyroki z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98; 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47). Rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i (lub) na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, pozostaje niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z: 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118; 4 września 2006 r., sygn. U 7/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 99).

4.3. Artykuł 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Kwestionowany § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest wykonaniem tej części normy upoważniającej, która stanowi podstawę do „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów”. Takie upoważnienie pozwala na uszczegółowienie regulacji ustawowej pod względem przedmiotowym, precyzując jednocześnie dopuszczalny kierunek takiego doprecyzowania przepisów ustawy: norma kompetencyjna art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych upoważnia jedynie do obniżenia podstawy wymiaru składek, określonej w art. 18 ust. 1 tej ustawy, o niektóre rodzaje przychodów.

Zdaniem Trybunału, zaskarżony przepis rozporządzenia wykracza poza upoważnienie ustawowe, gdyż – jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy będzie niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – wprowadza taką modyfikację podstawy wymiaru składek, że będzie ona wyższa niż podstawa określona w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie, że upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie może stanowić podstawy do wydania przepisów, które byłyby niezgodne z regulacją zawartą w tej ustawie. Upoważnienie do „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów” odnosi się tylko do wskazanego wyłączenia, a nie wyłączenia połączonego z zastrzeżeniem pozostającym w sprzeczności z zasadami wymiaru składek wyrażonymi w ustawie.

Pogląd taki wydaje się znajdować potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w wyrokach z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13; 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13, oraz 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13. W tym ostatnim wyroku SN stwierdził, że „formalnie rzecz biorąc, § 2 ust. 1 rozporządzenia jest wykonaniem tej części treści przepisu upoważniającego, który upoważnia do wyłączenia z podstawy wymiaru składek «niektórych rodzajów przychodów», a zatem zawiera tu upoważnienie do doprecyzowania regulacji ustawowej na płaszczyźnie przedmiotowej, przez obniżenie podstawy wymiaru składek o niektóre rodzaje przychodów ze stosunku pracy. Inaczej rzecz ujmując, minister został upoważniony do modyfikacji w drodze rozporządzenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne tylko w jednym kierunku, tj. przez jej obniżenie o niektóre uzyskiwane przez pracowników należności”.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

5.1. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim (por. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych, gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, są władze publiczne (por. L. Garlicki, uwagi do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 14). Jak stwierdza Trybunał, „[p]odstawową treścią art. 64 ust. 1 jest wyrażenie prawa «każdego» do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, w tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1. (...) Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki i granice dopuszczalnego ograniczania prawa własności (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98; L. Garlicki, *op.cit.*, s. 6, 18-22). Wskazany przepis pełni, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń (por. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74; 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczanie własności „tylko w drodze ustawy”. Z omawianej przesłanki wynikają dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, niedopuszczalne jest ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia prawa własności bez podstawy ustawowej, czyli w drodze samoistnego uregulowania o podstawowym charakterze (por. uchwała SN z 3 grudnia 1998 r., sygn. akt III CZP 38/98, OSNC nr 5/1999; L. Garlicki, *op.cit.*, s. 19). Po drugie, owa podstawa ustawowa musi mieć na tyle rozwinięte ujęcie, by czyniła zadość wymaganiu dostatecznej „określoności” (L. Garlicki, *op.cit.*, s. 19).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną (por. wyroki z: 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95, 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1, 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64). Przyjęcie tezy, że każde ograniczenie majątkowe przez nałożenie podatku lub innej daniny publicznej zawsze jest niedopuszczalnym ograniczeniem własności, prowadziłoby jednak do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności (por. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00). Tak daleko idąca ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji. „Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z przewidzianą w art. 64 Konstytucji konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych przysługujących osobom fizycznym i osobom prawnym prawa prywatnego mógłby więc być zasadny przede wszystkim wówczas, gdyby przepisy te były dotknięte wadliwością polegającą na tym, że ich wydanie nastąpiło z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego” (por. wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257).

5.2. Paragraf 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS – w sytuacji gdy, przekraczając upoważnienie ustawowe, wprowadza taką modyfikację podstawy wymiaru składek, że będzie ona wyższa niż określona w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – prowadzi do obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenie społeczne i z tego względu stanowi ingerencję w prawo własności. Taka ingerencja w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia formalnych wymogów ograniczenia prawa własności, nie została bowiem dokonana w ustawie, ale wynika z przepisów rozporządzenia wydanych z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS oznacza niedopuszczalne ograniczenie prawa własności chronionego w art. 64 Konstytucji. Ograniczenie prawa własności polega tu na naruszeniu prawa do posiadania i dysponowania własnością. Ograniczenie tego prawa wynika ze zobowiązania do uiszczenia części składek na ubezpieczenia społeczne w zakresie, jaki nie jest uzasadniony przepisami rangi ustawowej, lecz wynika z przepisów rozporządzenia wydanych z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Takie ograniczenie w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał uznał za niedopuszczalne.

To, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie objętym skargą konstytucyjną (tj. jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy będzie niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) oznacza ograniczenie własności na podstawie aktu rangi podustawowej wydanego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, powoduje brak konieczności badania przez Trybunał drugiej przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności ustanowionej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, odwołującej się do istoty prawa własności.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

6. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionując konstytucyjność § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżąca argumentowała, że gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo skarżącej i pracownika do sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy oznacza jej rozważenie i rozstrzygnięcie na podstawie stanu faktycznego konkretnej sprawy ustalonego zgodnie z rzeczywistym przebiegiem zdarzeń oraz zgodnie z przepisami prawa materialnego, które nie mogą, jeśli chodzi o rozporządzenia, naruszać przepisów wyższego rzędu i Konstytucji.

Takie rozumienie wskazanego wzorca kontroli nie jest prawidłowe. Prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) (por. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 14 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że „[w] państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (uchwała z 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219; wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01). W 2007 r. Trybunał uzupełnił te elementy prawa do sądu o „prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę” (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06). Ponadto Trybunał uznał za element prawa do sądu także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96). Tak rozumiane prawo do sądu było zagwarantowane w postępowaniach poprzedzających wniesienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej. Skarżąca skorzystała z możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej oraz uzyskała w tym zakresie wiążące orzeczenia sądowe.

Prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje, inaczej niż wynika to z argumentacji skarżącej, prawa do rozstrzygnięcia sądowego o określonej treści. Należy stwierdzić, że – w zakresie oceny zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 45 ust. 1 Konstytucji – skarżąca przypisuje wzorcowi kontroli treść normatywną, której wzorzec ten nie zawiera.

A zatem § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny i skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczyć termin utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zaskarżonym zakresie o dwanaście miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Trybunał Konstytucyjny stwierdził istnienie niekonstytucyjności, dając zarazem prawodawcy czas na dostosowanie systemu prawnego do wymagań konstytucyjnych. Dostosowanie to wymaga takiej zmiany przepisów rozporządzenia MPiPS, która zapewni, że zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS nie będzie się odnosić do pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Trybunał Konstytucyjny zauważył jednocześnie, że zakwestionowany akt pozostaje na czas odroczenia w systemie prawnym. Jeżeli prawodawca zmieni prawo przed końcem terminu odroczenia, to zmiana ta będzie wynikała nie z derogacji trybunałskiej, lecz z derogacji dokonanej przez prawodawcę (por. wyrok TK z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09).

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

154**WYROK**

z dnia 28 października 2015 r.
Sygn. akt U 6/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 października 2015 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063) w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii w pozostałych sprawach (aniżeli w sprawach nieletnich) nie powinien przekraczać 30 dni,
- 2) załącznika do rozporządzenia powołanego w punkcie 1, zatytułowanego „II. Wzór opinii w innych sprawach”
– z art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.) i tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

1. § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063) w zakresie, w jakim dotyczy wydawania przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne opinii w sprawach innych niż sprawy nieletnich, jest niezgodny z art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r. poz. 382), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach”, jest niezgodny z art. 84 § 3 ustawy powołanej w punkcie 1, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2015 r.

UZASADNIENIE**I**

1. Pismem z 9 lipca 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1796.

ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063; dalej: rozporządzenie z 2001 r.) w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii w pozostałych sprawach (aniżeli w sprawach nieletnich) nie powinien przekraczać 30 dni, a także załącznika do rozporządzenia z 2001 r., zatytułowanego „II. Wzór opinii w innych sprawach”, z art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.; dalej: u.p.s.n.) i tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podniósł, że zadania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (dalej: RODK) określa ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Art. 25 § 1 u.p.s.n. przewiduje, że w razie potrzeby uzyskania kompleksowej diagnozy osobowości nieletniego, wymagającej wiedzy pedagogicznej, psychologicznej lub medycznej, oraz określenia właściwych kierunków oddziaływania na nieletniego, sąd rodzinny zwraca się o wydanie opinii do RODK. Sąd rodzinny może również, w wyjątkowych przypadkach, zlecić pracownikom pedagogicznym RODK przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, jeżeli zachodzi potrzeba wydania opinii o nieletnim (art. 24 § 2 pkt 3 u.p.s.n.). Na mocy art. 84 § 3 u.p.s.n. Minister Sprawiedliwości został upoważniony do określenia struktury organizacyjnej RODK oraz zakresu ich działania, który powinien w szczególności obejmować: diagnozowanie nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwo i opiekę specjalistyczną nad nieletnimi, diagnozowanie i poradnictwo w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich jest aktem prawnym normującym sprawy nieletnich, którzy dopuścili się czynów zabronionych prawem karnym lub wykazują przejawy demoralizacji (art. 1 i art. 2 u.p.s.n.). Zarówno w art. 84 § 3 u.p.s.n., jak i w innych przepisach ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, mowa jest tylko o nieletnich w rozumieniu tej ustawy. W konsekwencji – zdaniem Prokuratora Generalnego – na mocy tej ustawy RODK mogą wydawać opinie tylko w sprawach dotyczących nieletnich, którzy popełnili czyn karalny, bądź wystąpią okoliczności świadczące o ich demoralizacji. RODK nie mogą wydawać opinii w innych sprawach.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ustanowienie w art. 84 § 3 u.p.s.n. otwartego katalogu działań RODK, na co wskazuje zwrot „w szczególności”, odnosi się do przedmiotowego zakresu działania tych ośrodków, co jednoznacznie wynika z literalnej wykładni upoważnienia ustawowego. Nieuprawniona jest interpretacja zwrotu „w szczególności” z art. 84 § 3 u.p.s.n., która pozwałaby organowi wykonawczemu na rozszerzenie podmiotowego zakresu działania RODK na inne osoby niż „nieletni” w rozumieniu u.p.s.n.

Prokurator Generalny stwierdził, że wykładnia językowa § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r., który został przyjęty na podstawie art. 84 § 3 u.p.s.n., prowadzi do wniosku, iż RODK mogą wydawać opinie w różnych sprawach zleczanych przez sąd. A zatem nie tylko w sprawach nieletnich, ale także w „pozostałych sprawach”, które nie zostały sprecyzowane. Prokurator Generalny podniósł, że również z treści załącznika do rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach” (wzór II), wynika, że opiniowaniu przez RODK mogą być poddane sprawy dotyczące nie tylko nieletnich, lecz także innych osób. Wzór II wskazuje, że wyniki przeprowadzonych badań mają zawierać m.in. „opis sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletnich”, „dane o rozwoju psychofizycznym małoletniego”, „specyfikę wzajemnych relacji wynikających z sytuacji rodzinnej”.

Prokurator Generalny wskazał, że powyższą wykładnię zaskarżonych przepisów potwierdza utrwalona praktyka działania sądów, które zasięgają opinii RODK w szczególności w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego (np. w sprawach o rozwód, separację, dotyczących władzy rodzicielskiej oraz kontaktów z dziećmi), mimo braku wyraźnych podstaw ustawowych. Prokurator Generalny podkreślił, że nie można przyjąć, iż sprawy rodzinne i opiekuńcze są w każdym wypadku sprawami związanymi ze zwalczaniem lub zapobieganiem demoralizacji. W świetle ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, demoralizacja oznacza szczególnie intensywną i względnie trwałą postać nieprzystosowania społecznego. To proces odchodzenia od obowiązujących w społeczeństwie wartości moralnych, przejawiający się niekiedy przez przestępczość.

Podsumowując Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowane regulacje dotyczące wydawania przez RODK opinii w sprawach innych niż sprawy nieletnich nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 84 § 3 u.p.s.n. Nie pozostają w żadnym związku z treścią przepisu upoważniającego ani innymi przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Prokurator Generalny dodał, że rozważenia wymagają skutki ewentualnej derogacji zaskarżonych przepisów. Prawomocność orzeczeń wydanych w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, w których zasięgnięto opinii RODK, a nade wszystko dobro małoletnich dzieci, przemawiają – zdaniem Prokuratora Generalnego – za wyłączeniem możliwości stosowania w tych sprawach art. 190 ust. 4 Konstytucji.

2. Pismem z 22 października 2013 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii „w pozostałych sprawach”, tj. innych niż sprawy nieletnich, nie powinien przekraczać 30 dni, a także załącznik

do rozporządzenia z 2001 r., zatytułowany „II. Wzór opinii w innych sprawach”, są zgodne z art. 84 § 3 u.p.s.n. i tym samym z art. 92 Konstytucji.

Minister Sprawiedliwości podniósł, że nieuprawnione jest założenie Prokuratora Generalnego, iż ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich znajduje zastosowanie tylko w sprawach, w których ujawnione zostało dopuszczenie się przez nieletniego czynu karalnego lub jeżeli nieletni wykazuje przejawy demoralizacji. Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na preambułę u.p.s.n., która wskazuje, że celem tej ustawy jest nie tylko dążenie do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich, lecz także „umacnianie funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązków członków społeczeństwa”. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, treść preambuły u.p.s.n. znajduje odzwierciedlenie w jej art. 1 § 1. Przepis ten do zakresu zastosowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zalicza zapobieganie demoralizacji w stosunku do osób poniżej 18 roku życia. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że to, iż zakres przedmiotowy procedury postępowania w sprawach nieletnich (art. 2 u.p.s.n.) jest węższy niż zakres samej ustawy (art. 1 § 1 u.p.s.n.), nie powinno zaburzyć „interpretacji zakresu stosowania ustawy jako takiej”.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, z art. 84 § 3 u.p.s.n. wynika, że ustawodawca stworzył otwarty zakres przedmiotowy działalności RODK. A zatem tak długo, jak opinia wydawana przez RODK dotyczy osoby poniżej 18 roku życia i związana jest z zapobieganiem demoralizacji (art. 1 § 1 pkt 1 u.p.s.n.), pozostaje w zgodzie z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zapobieganie demoralizacji i opieka nad rodzinami nią dotkniętymi stanowi istotny komponent działalności RODK. Minister Sprawiedliwości uznał, że wydawanie opinii dla sądu na potrzeby między innymi spraw rodzinnych, związane z badaniem małoletniego i ocenianiem potrzeb wychowawczych, wpasowuje się w ten aspekt działalności RODK.

Podsumowując Minister Sprawiedliwości stwierdził, że rozporządzenie z 2001 r. spełnia wszystkie wymogi konstytucyjne związane z instytucją upoważnienia. Zostało wydane w celu wykonania ustawy, na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego na domniemaniu upoważnienia, a także w oparciu o zawarte w nim wytyczne. Zaskarżony § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. jest zgodny art. 84 § 3 u.p.s.n. Z kolei załącznik do tego rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach”, jest konsekwencją regulacji przewidzianej w § 11 ust. 1 tego rozporządzenia.

Minister Sprawiedliwości dodał, że zlecenie przez sąd RODK przeprowadzenia badania i sporządzenia opinii jest czynnością postępowania dowodowego. Opinie te podlegają swobodnej ocenie sądu. Nie zastępują orzeczenia sądu. Minister Sprawiedliwości wskazał, że w 2012 r. RODK wydały prawie 25 tysięcy opinii, w tym znaczną część w sprawach „innych niż nieletnich” (np. w sprawach opiekuńczych: 11366 opinii, a w sprawach rozwodowych: 5047 opinii).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli jest § 11 ust. 1 oraz załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063; dalej: rozporządzenie z 2001 r.). Rozporządzenie z 2001 r. zostało wydane na podstawie art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r. poz. 382; dalej: u.p.s.n.). Przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (dalej: RODK). Zakres działania RODK powinien w szczególności obejmować diagnozowanie nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwo i opiekę specjalistyczną nad nieletnimi, a także diagnozowanie i poradnictwo w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji.

Zaskarżony § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. stanowi, że termin wydania opinii przez rodzinny ośrodek diagnostyczno-konsultacyjny nie powinien przekraczać 14 dni „w sprawach nieletnich” i 30 dni „w pozostałych sprawach”, licząc od dnia badania. W *petitum* wniosku Prokurator Generalny wskazał, że kwestionuje ten przepis „w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii w pozostałych sprawach (aniżeli w sprawach nieletnich) nie powinien przekraczać 30 dni”. Takie sformułowanie zakresu zaskarżenia może *prima facie* sugerować, że wnioskodawca kwestionuje długość terminu, w którym RODK powinny wydawać opinie „w pozostałych sprawach”. Uzasadnienie wniosku oraz powołane wzorce kontroli nie pozostawiają jednak wątpliwości, że wnioskodawca zaskarżył § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. z uwagi na to, iż przepis ten dotyczy wydawania przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne opinii nie tylko w sprawach nieletnich, lecz także w pozostałych (innych) sprawach.

Z kolei załącznik do rozporządzenia z 2001 r. określa dwa wzory opinii wydawanych przez RODK. Pierwszy zatytułowany jest: „I. Wzór opinii w sprawach nieletnich”, a drugi – zaskarżony w niniejszej sprawie – „II. Wzór opinii w innych sprawach”.

Wnioskodawca zarzucił, że zakresowo zaskarżony § 11 ust. 1, a także załącznik do rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach”, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w powołanym jako wzorzec kontroli art. 84 § 3 u.p.s.n. Tym samym naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

2. Geneza rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych oraz ewolucja ich zakresu działania.

2.1. W latach sześćdziesiątych XX w. powołane zostały specjalistyczne jednostki organizacyjne, wykonujące badania diagnostyczne nieletnich. Jednostki te początkowo usytuowane były przy schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych (zob. T. Iwaniuk, *O aktualnej sytuacji i zadaniach ośrodków diagnostycznych dla nieletnich*, „Problemy Wymiaru Sprawiedliwości” nr 7/1975, s. 84-85) Dały one początek powołanym na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 sierpnia 1978 r. (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 17) rodzinnym ośrodkiem diagnostyczno-konsultacyjnym (RODK). Powołanie tych ośrodków stanowiło jeden z etapów tworzenia systemu psychologiczno-pedagogicznego diagnozowania dzieci dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Po utworzeniu tzw. sądów rodzinnych, czyli wydziałów rodzinnych i nieletnich w sądach rejonowych, RODK zaczęły sporządzać ekspertyzy nie tylko w sprawach dotyczących demoralizacji lub czynów karalnych nieletnich, lecz także w sprawach rodzinnych i opiekuńczych (zob. m.in.: E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie potrzeby zmiany stanu prawnego normującego Rodzinne Ośrodki Diagnostyczno-Konsultacyjne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014, s. 2-16).

Rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne uzyskały status ustawowy z chwilą wejścia w życie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, czyli 13 maja 1983 r. Rolę RODK w postępowaniu w sprawach nieletnich określał art. 24 i art. 25 u.p.s.n. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 228) przewidywała, że RODK podlegają Ministrowi Sprawiedliwości (art. 84 § 1), który je „tworzy i znosi” oraz „określa ich organizację i zakres działań” (art. 84 § 2). Na podstawie art. 84 § 2 u.p.s.n. w brzmieniu pierwotnym Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie z dnia 12 maja 1983 r. w sprawie utworzenia rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 17, ze zm.). Wcześniej Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie z dnia 26 kwietnia 1983 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 14, ze zm.). To ostatnie zarządzenie przewidywało, że RODK jest placówką specjalistyczną w zakresie diagnozy, opieki specjalistycznej i poradnictwa w sprawach nieletnich, w sprawach opiekuńczych małoletnich oraz w innych sprawach rodzinnych (zob. szerzej: E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 16).

W obowiązującym wówczas stanie prawnym kompetencję RODK do wydawania opinii nie tylko w sprawach dotyczących nieletnich, lecz także w innych sprawach, w szczególności rodzinnych i opiekuńczych, uzasadniano tym, że RODK były traktowane jako organy pomocnicze sądu rodzinnego, czyli wydziału rodzinnego i nieletnich sądu rejonowego. W konsekwencji przyjmowano, że sądy te mogą korzystać z pomocy RODK we wszystkich rozpoznawanych sprawach, o ile jest to merytorycznie uzasadnione z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia i okoliczności stanu faktycznego, mimo umiejscowienia podstawy ich powołania w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich (zob. J. Ignatowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 54-55; Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, 1 grudnia 2014 r., BSA I – 021 – 360/14, druk sejmowy nr 3058/VII kadencja, s. 2).

2.2. Art. 84 u.p.s.n. obowiązujące brzmienie uzyskał na mocy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 91, poz. 1010), która weszła w życie 29 stycznia 2001 r. Jednym z celów ustawy nowelizującej było dostosowanie przewidzianych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich upoważnień ustawowych do wymagań ustanowionych przez Konstytucję z 1997 r. Dotychczasowa delegacja ustawowa dla Ministra Sprawiedliwości do określenia organizacji i zakresu działania RODK została przeniesiona do art. 84 § 3 u.p.s.n. Przewidziano, że ma to nastąpić w drodze rozporządzenia (a nie zarządzenia), a także wskazano jakie w szczególności zadania powinien obejmować zakres działania RODK. Propozycja uszczegółowienia delegacji ustawowej nie została wyjaśniona w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej (zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich wraz z projektami podstawowych

aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 1214/III kadencja, 28 czerwca 1999 r., a także E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 14). Na podstawie znowelizowanego art. 84 § 3 u.p.s.n. wydane zostało rozporządzenie z 2001 r., którego przepisy zostały zaskarżone w niniejszej sprawie.

Po nowelizacji art. 84 u.p.s.n. i wydaniu rozporządzenia z 2001 r. RODK w dalszym ciągu wydawały (i również obecnie wydają) na zlecenie sądu opinie nie tylko w sprawach nieletnich, lecz także w innych sprawach. Badanie działalności RODK w 2012 r. wykazało, że ośrodki skupiają się „na wydawaniu opinii w trzech rodzajach spraw: opiekuńczych (w 2012 r. 46% wszystkich opinii), nieletnich (w 2012 r. 32%) i rozwodowych (w 2012 r. 20%). Opinie w sprawach o separację oraz w innych sprawach cywilnych i karnych stanowiły zaledwie procent wszystkich” (zob. P. Ostaszewski, *Opinie sporządzane przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne w sprawach opiekuńczych i rozwodowych*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” nr 14/2013, s. 9). Również Minister Sprawiedliwości wskazał, że zdecydowana większość opinii wydawanych jest przez RODK na potrzeby spraw rodzinnych i opiekuńczych, a nie spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich.

W tym miejscu warto odnotować, że w obowiązującym stanie prawnym w żadnej innej ustawie niż u.p.s.n. (w tym z zakresu postępowania cywilnego) nie przewidziano opiniodawczej roli RODK. Nie występuje również norma nakazująca odpowiednie stosowanie do spraw rodzinnych i opiekuńczych przepisów u.p.s.n. lub wydanych na podstawie tej ustawy przepisów wykonawczych dotyczących zadań rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (zob. szerzej: E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 11-12).

Wydawanie przez RODK opinii w sprawach innych niż sprawy dotyczące nieletnich od wielu lat poddawane było krytyce. W literaturze oraz opiniach eksperckich podkreślano, że przedmiot ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz delegacja ustawowa przewidziana w art. 84 § 3 u.p.s.n. oznaczają, iż zakres działania RODK powinien obejmować wyłącznie sprawy dotyczące nieletnich. Zarazem postulowano wprowadzenie zmian legislacyjnych, które określały kompetencję RODK do opiniowania w sprawach rodzinnych i opiekuńczych (zob. m.in. P. Ostaszewski, *Opinie...*, s. 23; E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 40-43; Biuro Studiów i Analiz SN, *Opinia...*, s. 2-3; J. Słyk, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3058)*, *Opinia zlecona BAS*, 5 lutego 2015 r., s. 5-7; Stowarzyszenie Sędziów THEMIS, *Stanowisko do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3058)*, 27 lutego 2015 r., s. 1). Wydawanie przez RODK opinii w sprawach innych niż dotyczące nieletnich było również przedmiotem licznych skarg składanych przez osoby (oraz reprezentujące ich interesy organizacje społeczne), w których sprawach rodzinnych i opiekuńczych sąd skorzystał z opinii RODK. W konsekwencji podjęte zostały prace legislacyjne mające na celu nadanie działalności RODK wyraźnych ram ustawowych.

2.3. Dnia 5 sierpnia 2015 r. uchwalona została ustawa o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów (Dz. U. poz. 1418; dalej: u.o.z.s.s.), która wejdzie w życie 1 stycznia 2016 r. Ustawa ta przewiduje przekształcenie rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych w „opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów”, które będą działać w sądach okręgowych (art. 25 u.o.z.s.s.). Art. 1 ust. 1 u.o.z.s.s. stanowi, że zadaniem tych zespołów będzie „sporządzanie, na zlecenie sądu lub prokuratora, opinii w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz w sprawach nieletnich, na podstawie przeprowadzonych badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich”. Ustawa ta przewiduje również dodanie art. 290¹ do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Paragraf 1 tego przepisu będzie wprost stanowił, że „W sprawach rodzinnych i opiekuńczych sąd może zażądać opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów” (zob. art. 19 u.o.z.s.s.). Podstawą prawną zlecenia przez sądy opinii w sprawach nieletnich będzie w dalszym ciągu art. 25 u.p.s.n. (w brzmieniu ustalonym przez art. 21 pkt 2 u.o.z.s.s.).

W uzasadnieniu projektu ustawy uchwalonej jako u.o.z.s.s. wprost wskazano, że proponowana „zmiana statusu i usytuowania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych wynika z potrzeby ich wykorzystania nie tylko w celu diagnozowania nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwa i opieki specjalistycznej nad nieletnimi, diagnozowania i poradnictwa w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji, ale również w celu wydawania opinii dla sądów powszechnych w przypadku rozwodów oraz kwestii spornych dotyczących kontaktów z dziećmi, jak również w sprawach cywilnych i karnych. Przyjęcie tego zapisu pozwoli na usankcjonowanie wieloletniej praktyki wydawania przez ośrodki opinii w zróżnicowanych kategoriach spraw” (druk sejmowy nr 3058/VII kadencja, 25 września 2014 r., s. 11).

Wrzecz wejściem w życie 1 stycznia 2016 r. ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów uchylony zostanie wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 84 § 3 u.p.s.n. (zob. art. 21 pkt 4 lit. b u.o.z.s.s.). Moc obowiązującą utraci również wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2001 r., którego przepisy zostały zaskarżone przez Prokuratora Generalnego.

3. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Problem przedstawiony Trybunałowi do rozpoznania dotyczy wymaganej przez normy konstytucyjne zgodności regulacji zawartych w rozporządzeniu z aktami wyższego rzędu, tj. zgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2001 r. ze stanowiącym podstawę do jego wydania art. 84 § 3 u.p.s.n., a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis przewiduje, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Problematyka zgodności przepisów rozporządzenia z aktami wyższego rzędu wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym, konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją (zob. m.in. wyroki TK z: 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36, cz. III, pkt 4.1; 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 88, cz. III, pkt 3.1; 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 55, cz. III, pkt 2.1, a także powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Wymóg wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy. Wymóg ten wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt normatywny od aktów samoistnych. W konsekwencji upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę całokształtu przyjętych w niej rozwiązań (zob. m.in. wyroki TK z: 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, cz. III, pkt 2.2; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2).

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (tak m.in. wyroki TK z: 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 33, cz. III, pkt 4.2; 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5A/2014, poz. 51, cz. III, pkt 4.2.3). Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej (zob. m.in. wyrok TK z 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124, cz. III, pkt 2.2 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

3.2. Punktem wyjścia do oceny zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2001 r. z przepisem upoważniającym do ich wydania, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest rekonstrukcja treści upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 84 § 3 u.p.s.n. Z uwagi na wymogi konstytucyjne dotyczące rozporządzenia, a w szczególności to, że ma ono na celu wykonanie ustawy, treść przepisu upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do określenia zakresu działania RODK powinna być rekonstruowana przy uwzględnieniu całokształtu postanowień ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

W obowiązującym stanie prawnym działalność rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych regulowana jest wyłącznie przez ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie z 2001 r. Przedmiotem ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jest przeciwdziałanie i zwalczanie demoralizacji oraz przestępczości nieletnich, a także stwarzanie nieletnim warunków powrotu do normalnego życia (wstęp, art. 1). Art. 2 u.p.s.n. podkreśla, że przewidziane w ustawie działania podejmuje się w wypadkach, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji lub dopuści się czynu karnego.

Art. 1 § 2 u.p.s.n. przewiduje, że ustawa przez „nieletnich” rozumie osoby, o których mowa w art. 1 § 1 u.p.s.n. W konsekwencji w ramach zbiorczego określenia „nieletnich” wyróżnić można trzy kategorie osób nieletnich, sklasyfikowanych w zależności od popełnionych przez nie czynów oraz wieku. Po pierwsze, w zakresie zapobiegania i zwalczania demoralizacji są to osoby, które nie ukończyły lat 18 (art. 1 § 1 pkt 1 u.p.s.n.). Po drugie, w zakresie postępowania w sprawach o czyny karalne są to osoby, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu 13 lat,

ale nie ukończyły 17 lat (art. 1 § 1 pkt 2 u.p.s.n.). Po trzecie, w zakresie wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych są to osoby, względem których środki te zostały orzeczone, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez te osoby 21 lat (art. 1 § 1 pkt 3 u.p.s.n.).

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, poza stanowiącym wzorzec kontroli art. 84 § 3, wskazuje zakres działania RODK tylko w dwóch przepisach, określając jakie zadania może zlecać tym ośrodkom „sąd rodzinny”, czyli w obecnym stanie prawnym sąd rejonowy (wydział rodzinny i nieletnich lub – w jego braku – wydział cywilny, zob. art. 12 § 1 i 1a 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.). Art. 24 § 2 pkt 3 u.p.s.n. przewiduje, że „sąd rodzinny” może, w celu ustalenia danych dotyczących nieletniego i jego środowiska, aczkolwiek tylko „w wyjątkowych przypadkach”, zlecić przeprowadzenie wywiadu środowiskowego zamiast kuratorowi sądowemu pracownikom pedagogicznym RODK, jeżeli zachodzi potrzeba wydania opinii o nieletnim. Z kolei art. 25 § 1 zdanie pierwsze u.p.s.n. przewiduje, że sąd rodzinny zwraca się o wydanie opinii do RODK w razie potrzeby uzyskania kompleksowej diagnozy osobowości nieletniego, wymagającej wiedzy pedagogicznej, psychologicznej lub medycznej oraz określenia właściwych kierunków oddziaływania na nieletniego. O RODK wspomina również art. 32 § 2 u.p.s.n., który stanowi, że do kosztów postępowania w sprawie nieletniego zalicza się kwotę z tytułu „badań nieletniego w rodzinnym ośrodku diagnostyczno-konsultacyjnym”. W świetle powyższych przepisów działalność RODK jest ściśle związana ze wspomaganie sądów w stosowaniu przewidzianych przez u.p.s.n. środków prawnych wobec osób nieletnich.

Powołany jako ustawowy wzorzec kontroli art. 84 § 3 u.p.s.n. przewiduje, że „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, organizację i zakres działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, w szczególności obejmujący diagnozowanie nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwo i opiekę specjalistyczną nad nieletnimi, a także diagnozowanie i poradnictwo w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji”. Art. 84 § 3 u.p.s.n. nie zawiera nawet wzmianki o jakiegokolwiek innej kategorii spraw niż sprawy dotyczące nieletnich. Biorąc pod uwagę przewidziany w art. 84 § 3 u.p.s.n. zakres upoważnienia ustawowego oraz cele i przedmiot normowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, nie ulega wątpliwości, że przyjmując rozporządzenie określające, a w istocie konkretyzujące zakres działania RODK, Minister Sprawiedliwości mógł zaliczyć do tego zakresu tylko działalność RODK związaną z zapobieganiem i zwalczaniem demoralizacji lub przestępczości nieletnich.

Powyższe znalazło potwierdzenie w § 13 rozporządzenia z 2001 r., umiejscowionym w jego rozdziale 3, zatytułowanym „Zakres działalności ośrodka”. Przepis ten stanowi, że „Ośrodek prowadzi działalność w zakresie diagnozy, poradnictwa i opieki specjalistycznej w sprawach nieletnich oraz w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji”. Z kolei § 14 rozporządzenia z 2001 r. określa szczegółowe zadania RODK. Przepis ten trzy razy wprost wskazuje, że dotyczą one spraw nieletnich, raz spraw rodzinnych (jednakże tylko w kontekście prowadzenia mediacji), a raz poradnictwa dla „rodzin zagrożonych demoralizacją”. Dwa szczegółowe zadania RODK, czyli prowadzenie badań i wydawanie opinii oraz współpraca z innymi placówkami, nie zawierają wprost odniesienia do jakiegokolwiek kategorii spraw.

Przyjmując rozporządzenie z 2001 r. Minister Sprawiedliwości w rozdziale II, zatytułowanym „Organizacja ośrodka”, usytuował zaskarżony § 11 ust. 1. Przepis ten dotyczy wydawania przez RODK opinii nie tylko w sprawach nieletnich, ale także w pozostałych (innych) sprawach, które nie zostały sprecyzowane. Prokurator Generalny oraz Minister Sprawiedliwości zgodnie stwierdzili, że z przepisem tym związany jest załącznik do rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach” (wzór II). Treść wzoru II pozwala ustalić, że „inne sprawy” nie są sprawami dotyczącymi nieletnich w rozumieniu u.p.s.n. – co potwierdził w niniejszej sprawie Minister Sprawiedliwości – lecz sprawami dotyczącymi „małoletnich”, czyli przede wszystkim sprawami rodzinnymi i opiekuńczymi. Wzór II wskazuje bowiem, że w tych „innych sprawach” wyniki przeprowadzonych badań mają zawierać m.in. „opis sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletnich”, „dane o rozwoju psychofizycznym małoletniego”, „specyfikę wzajemnych relacji wynikających z sytuacji rodzinnej” (pkt 5). We wzorze II jest także mowa o wnioskach wyjaśniających „niekorzystną sytuację rodzinną” (pkt 6) oraz o „zaleceniach określających sposób rozwiązania niekorzystnej sytuacji rodzinnej lub opiekuńczo-wychowawczej” (pkt 7).

W tym miejscu warto przypomnieć, że w ostatnich latach zdecydowana większość opinii wydawana była przez RODK nie w sprawach dotyczących nieletnich, lecz w innych sprawach, w szczególności rodzinnych i opiekuńczych (zob. szerzej: pkt 2.2 powyżej). Te ostatnie sprawy jednak nie podlegają normowaniu przez ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich, lecz przede wszystkim przez ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 583, ze zm.; dalej: k.r.o.) oraz kodeks postępowania cywilnego, które to ustawy – w obowiązującym stanie prawnym – nie przewidują kompetencji RODK do wydawania opinii dotyczących małoletnich.

3.3. Trybunał wziął pod uwagę stanowisko Ministra Sprawiedliwości, który podniósł, że zaskarżone przepisy nie naruszają powołanych wzorców kontroli, albowiem celem ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jest między innymi przeciwdziałanie i zapobieganie demoralizacji, o czym mowa w art. 1 § 1 pkt 1 u.p.s.n., i co – na mocy art. 84 § 3 u.p.s.n. *in fine* – powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia określającego zakres działania RODK. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wydawanie przez RODK na zlecenie sądu opinii dotyczących małoletnich w sprawach rodzinnych i opiekuńczych związane jest z zapobieganiem demoralizacji. Trybunał nie mógł podzielić tego stanowiska z kilku zasadniczych powodów.

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich wiąże działalność mającą na celu zapobieganie i zwalczanie demoralizacji wyłącznie z kategorią osób nieletnich (zob. art. 1 § 1 pkt 1 w związku z art. 1 § 2 u.p.s.n.) i środkami prawnymi, o których mowa w tej ustawie, a nie z osobami małoletnimi i środkami prawnymi określonymi w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich sprawy dotyczące demoralizacji reguluje łącznie ze sprawami dotyczącymi czynów karalnych nieletnich (zob. np. wstęp, art. 2, dział II u.p.s.n.), co jest uzasadnione metodologicznie (tak P. Górecki, V. Konarska-Wrzošek, *Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 24-25). Sprawy dotyczące demoralizacji oraz czynów karalnych nieletnich stanowią kategorię odrębną od spraw rodzinnych i opiekuńczych, które normowane są przede wszystkim przez k.r.o. Za odrębnością tych dwóch kategorii spraw przemawia również szereg innych istotnych argumentów formalno-ustrojowych oraz merytorycznych.

Powyższe kategorie spraw od wielu lat wyraźnie są rozróżniane przez przepisy o ustroju sądów powszechnych. Art. 12 § 1 pkt 1 oraz § 1a pkt 1 p.u.s.p. odróżniają rozpoznawane przez sądy rejonowe „sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego” od „spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich”. Dokładnie tak samo czynił art. 12 § 1 pkt 3 lit. a i b prawa o ustroju sądów powszechnych w wersji pierwotnej (Dz. U. Nr 98, poz. 1070), określając odrębne kategorie spraw rozpoznawanych przez ówczesne „sądy rodzinne”. Trybunał odnotował, że omawiane rozróżnienie spraw sądowych do systemu prawa wprowadziła właśnie ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Art. 101 u.p.s.n. (w pierwotnym brzmieniu) znowelizował wówczas obowiązujące prawo o ustroju sądów powszechnych (ustawa z dnia 6 lutego 1928 r., Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40, ze zm.), którego art. 6 § 1 zdanie pierwsze uzyskał następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia tworzy wydziały rodzinne i nieletnich (sądy rodzinne) dla spraw: 1) z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, 2) dotyczących leczenia osób uzależnionych od alkoholu, 3) dotyczących demoralizacji oraz czynów karalnych”.

Z uwagi na powyższe nie można spraw dotyczących zwalczania i zapobiegania demoralizacji nieletnich utożsamiać ze sprawami z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego dotyczącymi osób małoletnich. Stanowisko to potwierdzają przepisy nowo uchwalonej ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów. Dodany na jej mocy do k.p.c. – z dniem 1 stycznia 2016 r. – art. 290¹ wprost stanowił będzie o kompetencji sądu do żądania opinii „w sprawach rodzinnych i opiekuńczych”. Natomiast znowelizowany art. 25 u.p.s.n. w dalszym ciągu stanowił będzie podstawę prawną do żądania przez sąd opinii w sprawach nieletnich.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości nie zasługuje na uwzględnienie również z tego powodu, że zakres spraw rodzinnych i opiekuńczych dotyczący osób małoletnich jest bardzo szeroki (m.in. sprawy dotyczące władzy rodzicielskiej, kontaktów, opieki, pieczy zastępczej, przysposobienia, postępowania o rozwód, separację) i obejmuje różnego rodzaju zagrożenia dobra dziecka, niekoniecznie związane z ryzykiem jego demoralizacji (zob. J. Stryk, *Opinia prawna...*, s. 7). Przez „demoralizację” rozumie się bowiem „psycho-społeczny proces cechujący się niekorzystnymi zmianami osobowości i zachowań nieletniego o charakterze nasilonym i względnie trwałym, który przejawia się w nieprzestrzeganiu norm i zasad postępowania obowiązujących powszechnie dzieci i młodzież” (tak P. Górecki, V. Konarska-Wrzošek, *Postępowanie...*, s. 25-26; zob. szerzej na ten temat: K. Gromek, *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Warszawa 2004, s. 62-66). Art. 4 § 1 u.p.s.n. jako okoliczności świadczące o demoralizacji wymienia w szczególności: „naruszanie zasad współżycia społecznego, popełnienie czynu zabronionego, systematyczne uchylanie się od obowiązku szkolnego lub kształcenia zawodowego, używanie alkoholu lub innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, uprawianie nierzędu, włóczęgostwo, udział w grupach przestępczych”.

W zdecydowanej większości spraw rodzinnych i opiekuńczych sąd zasięga opinii RODK o małoletnim nie dlatego, że istnieje potrzeba zapobiegania lub zwalczania demoralizacji małoletniego (nieletniego), ale żeby ustalić sytuację rodzinną małoletniego i wychowawczą oraz wydawać odpowiednie orzeczenia, w szczególności dotyczące sprawowania nad nim władzy rodzicielskiej oraz kontaktów z dzieckiem. W postępowaniach o rozwód i separację, stanowiących znaczną liczbę spraw, w których opinie wydają RODK (w 2012 r. ok. 20% opinii), rozstrzygnięcia dotyczące wspólnych małoletnich dzieci stron wydawane są przez sądy obligatoryjnie, niezależnie od woli stron, w tym również, gdy stosunki między rodzicami i dziećmi układają się prawidłowo (zob. art. 58 § 1 i 1a k.r.o.). Zasadniczą przesłanką i motywem podejmowania tych rozstrzygnięć jest życie rodziców

osób małoletnich w rozłączeniu, a nie ryzyko lub podejrzenie demoralizacji w rozumieniu art. 1 § 1 u.p.s.n., czy też w jakimkolwiek innym znaczeniu.

Nie jest wykluczone, że rozpoznając sprawę rodzinną lub opiekuńczą sąd ustali okoliczności świadczące o zagrożeniu małoletniego demoralizacją. Jednakże wówczas, w celu podjęcia odpowiednich środków przeciwdziałania lub zwalczania demoralizacji, co do zasady konieczne będzie wszczęcie postępowania w sprawach nieletnich na podstawie u.p.s.n. Podobnie w postępowaniu w sprawach nieletnich mogą zostać ujawnione okoliczności przemawiające za skorzystaniem ze środków prawnych przewidzianych przez kodeks rodzinny i opiekuńczy. W takiej sytuacji zasadne będzie wszczęcie postępowania w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, chyba że wystąpią okoliczności uzasadniające skorzystanie przez sąd ze środków, o których mowa w art. 6 pkt 11 u.p.s.n.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że wydawanie przez RODK opinii w sprawach rodzinnych i opiekuńczych dotyczących małoletnich związane jest z zapobieganiem ich demoralizacji opiera się na przyjęciu bardzo szerokiego rozumienia pojęcia „zapobieganie demoralizacji”. Dokonana przez Ministra Sprawiedliwości wykładnia tego pojęcia zdecydowanie wykracza poza jego dotychczasowe znaczenie w polskim systemie prawa, w tym na gruncie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (i jej art. 84 § 3), którą to ustawę – zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji – zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2001 r. mają wykonywać. W orzecnictwie Trybunału utrwalone jest, że interpretacja przepisów określających normy kompetencyjne nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej lub celowościowej (zob. ostatnio wyroki TK o sygn.: U 4/12, cz. III, pkt 2.2; U 9/13, cz. III, pkt 4.2.3).

Przekroczenia granic upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia nie mogą usprawiedliwiać dane statystyczne, które wskazują na znaczną liczbę opinii wydawanych przez RODK w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że rozporządzenie, jako akt wykonawczy, nie może normować materii nieuregulowanych w ustawie, nawet jeśli wydawałoby się to celowe lub pożądane (zob. np. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56, cz. III, pkt 4). Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów (zob. m.in. wyroki TK o sygn.: U 4/09, cz. III, pkt 4.1; U 9/13, cz. III, pkt 4.2.3; P 42/13, cz. III, pkt 4.2).

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że Minister Sprawiedliwości, wydając na podstawie art. 84 ust. 3 u.p.s.n. rozporządzenie określające zakres działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, nie był uprawniony zaliczyć do niego wydawania opinii w sprawach innych niż dotyczące nieletnich w rozumieniu u.p.s.n. Ustanowienie w treści przepisu upoważniającego przykładowego (otwartego) katalogu działań RODK, na co wskazuje zwrot „w szczególności”, musi być interpretowane zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, które przewidują, że rozporządzenie ma na celu wykonanie określonej ustawy – w tym wypadku ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (zob. podobnie wyrok TK o sygn. U 9/13, cz. III, pkt 4.4.2 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W konsekwencji Trybunał orzekł, że § 11 ust. 1 oraz załącznik do rozporządzenia z 2001 r., w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, wydane zostały z przekroczeniem ustawowej normy upoważniającej, tj. art. 84 § 3 u.p.s.n., a przez to naruszają również art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Skutki wyroku. Odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. W konsekwencji przedmiotem niniejszej sprawy była wyłącznie problematyka hierarchicznej zgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym do jego wydania, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje taką zgodność zachować. Poza zakresem postępowania znajdowała się ocena zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 84 § 3 u.p.s.n. Trybunał nie badał również zasadności ani konstytucyjnej dopuszczalności wydawania przez specjalistyczne ośrodki diagnostyczne opinii dotyczących nieletnich ani małoletnich.

Dnia 1 stycznia 2016 r. wejdzie w życie ustawa o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów (zob. szerzej: pkt 2.3 powyżej). Zakres działania tych zespołów określa ustawa, a nie rozporządzenie. Ustawodawca dostrzegł problem konstytucyjny, który był przedmiotem postępowania przed Trybunałem i przewidział bezpośrednią podstawę ustawową do wydawania przez specjalistyczne ośrodki diagnostyczne opinii w sprawach innych niż sprawy nieletnich. Na skutek wejścia w życie ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów moc obowiązującą utraci art. 84 § 3 u.p.s.n., a zatem również wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2001 r., którego zaskarżone przepisy Trybunał uznał za niezgodne z powołanymi przez wnioskodawcę normami wyższego rzędu.

Trybunał wzię pod uwagę, że w krótkim czasie między ogłoszeniem niniejszego wyroku a wejściem w życie ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów, mogłyby pojawić się trudności związane z wydawaniem przez RODK na zlecenie sądu opinii dotyczących małoletnich w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. W wielu sprawach dobro dziecka, które stanowi istotną wartość konstytucyjną (art. 72 Konstytucji), może wymagać

pilnego wydania takiej opinii, w szczególności w postępowaniach już toczących się przed sądami. Biorąc pod uwagę konieczność uniknięcia luki w prawie, Trybunał, działając na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżony przepisów, we wskazanych w sentencji zakresach, do końca 2015 r.

Trybunał nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego, że zasadne jest podjęcie rozstrzygnięcia co do wyłączenia możliwości stosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie § 11 ust. 1, a także załącznik do rozporządzenia z 2001 r., w zaskarżonym zakresie, nie stanowiły podstawy rozstrzygnięć sądowych ani administracyjnych. Przepisy te określają termin oraz wzór opinii wydawanych przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne w sprawach innych niż sprawy nieletnich. Trafnie podniósł Minister Sprawiedliwości, że zlecenie RODK przez sąd przeprowadzenia badania i sporządzenia opinii dotyczącej małoletniego jest czynnością postępowania dowodowego. Opinie te są tylko jednym z wielu elementów postępowania dowodowego i podlegają swobodnej ocenie sądu zgodnie z dyrektywami przewidzianymi w art. 233 k.p.c. W konsekwencji niniejszy wyrok nie daje podstaw do wznowienia postępowań w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, w których sądy zasięgnęły opinii rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

155

POSTANOWIENIE z dnia 15 października 2015 r. **Sygn. akt K 54/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 października 2015 r., wniosku Rady Gminy Stare Czarowo, Rady Gminy Bielice, Rady Miejskiej w Pyrzycach, Rady Miejskiej w Lipianach, Rady Miejskiej w Myśliborzu, Rady Gminy Nowogródek Pomorski o zbadanie zgodności:

art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953, ze zm.), z art. 165, art. 2, art. 16 ust. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),

postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **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. Wnioskiem z 22 marca 2011 r. Rada Gminy Stare Czarnowo, Rada Gminy Bielice, Rada Miejska w Pyrzycach, Rada Miejska w Lipianach, Rada Miejska w Myśliborzu i Rada Gminy Nowogródek Pomorski wystąpiły łącznie o stwierdzenie, że art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.; dalej: ustawa o drogach), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca), jest niezgodny z art. 165, art. 2, art. 16 ust. 2 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

1.1. Niniejszy wniosek gminy wiązały ze stanem faktycznym, w jakim się znalazły. W dniach 26 maja 2010 r. oraz 22 października 2010 r. oddane zostały do użytku dwa odcinki drogi ekspresowej S-3, prowadzące od węzła w Kluczu do Pyrzyc oraz od Pyrzyc do Myśliborza. Właścicielami dawnej drogi krajowej nr 3, z mocy prawa, stały się skarżące gminy, przez obszar których droga ta przebiega. Nowe odcinki drogi ekspresowej zastąpiły dotychczasowy odcinek drogi krajowej nr 3.

Droga nr 3 spełnia wszelkie kryteria drogi wojewódzkiej (połączenie między miastami mającymi znaczenie dla województwa) lub powiatowej (połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą). Posiada także wymagane dla tych kategorii dróg parametry techniczne określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430). Zdaniem wnioskodawcy droga ta w żadnej mierze nie odpowiada definicji drogi gminnej, zawartej w art. 7 ust. 1 ustawy o drogach, jako tej, która powinna być drogą o znaczeniu lokalnym i stanowić uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom. Jest za to drogą o znaczeniu obronnym, co wynika z zarządzenia nr 22 Ministra Infrastruktury z 24 września 2004 r. w sprawie określenia wykazu dróg o znaczeniu obronnym.

Wnioskodawca podnosi, że ustawa o drogach nakłada na właściciela drogi, jako jej zarządcy, liczne obowiązki, w tym, w szczególności: utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4), wykonywania robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających (art. 20 pkt 11), utrzymywania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwania drzew oraz krzewów (art. 20 pkt 16). Wykonywanie obowiązków zarządcy drogi wymaga znacznych nakładów finansowych, obciążających budżety wymienionych powyżej gmin. Nieruchomość drogowa nie przedstawia dla gmin żadnej wymiernej wartości, gdyż jej przeznaczenie nie pozwala na jej zbycie lub czerpanie korzyści, np. przez oddanie do odpłatnego korzystania przez inne podmioty. Przewidziana w ustawie o drogach możliwość pobierania opłat za korzystanie z drogi (art. 13) ograniczona została tylko do kilku przypadków i nie będzie stanowiła dochodu, który zrekompensuje ponoszone wydatki.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Przepis ten wyraża zasadę nabywania *ex lege* przez gminę własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), w wypadku każdorazowego zastąpienia odcinka drogi należącego do innego podmiotu niż gmina odcinkiem nowym. Oddanie do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi skutkuje automatycznym zaliczeniem odcinka zastąpionego do kategorii dróg gminnych.

W poprzednim stanie prawnym (sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej) oddanie do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi nie powodowało automatycznej zmiany kategorii odcinka zastąpionego na kategorię drogi gminnej – jej zmiana następowała na zasadach ogólnych, przewidzianych w ustawie dla zmiany kategorii drogi – z uwzględnieniem zawartych w ustawie definicji poszczególnych kategorii dróg i ich parametrów technicznych.

Gospodarowanie nieruchomościami przez j.s.t. regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami) oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 25 ust. 1). Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. Art. 14 ust. 1

stanowi, że nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa mogą być sprzedawane jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż ich wartość rynkowa lub oddawane tym jednostkom w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności j.s.t. mogą być sprzedawane Skarbowi Państwa lub innym j.s.t. za cenę niższą niż wartość rynkowa nieruchomości albo oddawane im w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty.

Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz j.s.t. ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność j.s.t. mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych j.s.t. ograniczonymi prawami rzeczowymi (art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Mogą one być przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a j.s.t. oraz między tymi jednostkami, bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości (art. 14 ust. 3 tej ustawy). Zawarcie umów w sprawach, o których mowa w art. 14 ust. 1-4, wymaga uprzedniej zgody wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (z wyjątkami wskazanymi w ustawie) albo zgody odpowiednio rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność j.s.t. (art. 14 ust. 5).

W ocenie wnioskodawcy przedstawione uregulowania prawne dotyczące gospodarowania przez j.s.t. należącymi do nich nieruchomościami, a w szczególności te odnoszące się do ich nabywania, tworzą system umożliwiającą nabywanie przez j.s.t. tylko tych nieruchomości, które są im niezbędne do realizowania ich zadań własnych. Pomimo licznych „ułatwień” w gospodarowaniu nieruchomościami pomiędzy j.s.t. lub pomiędzy j.s.t. a Skarbem Państwa w każdym wypadku odbywa się ono na podstawie dwustronnych czynności prawnych, uwzględniona jest wola tych podmiotów co do nabycia z jednej strony i do rozporządzenia – z drugiej danym składnikiem mienia. Każde nabycie przez j.s.t. nieruchomości poddane jest kontroli przez organ stanowiący danej j.s.t., co tym bardziej podkreśla wagę tego rodzaju czynności dla podmiotów prawa publicznego. Dzieje się to w ramach istniejącego kompleksowego unormowania gospodarki nieruchomościami. Każde nabycie przez gminę powinno być uzasadnione potrzebą pozyskania konkretnej nieruchomości do zaspokojenia określonych celów.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany art. 10 ust. 5 ustawy o drogach prowadzi w konsekwencji do nabycia nieruchomości wbrew woli gminy niezależnie od możliwości wykorzystania jej na cele publiczne bądź też uzyskania dochodów, które można by przeznaczyć do realizacji tych celów. Powyższe stanowi nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w kompetencje gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami. Samodzielność winna natomiast oznaczać brak podporządkowania i możliwość podejmowania czynności prawnych zgodnych z wolą i potrzebami gminy.

Korelują z powyższymi uregulowaniami przepisy ustawy o samorządzie gminnym i jej art. 18 ust. 2, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy, należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 5) oraz podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (pkt 9 lit. a), które również akcentują samodzielność oraz wewnętrzną kontrolę gmin, w zakresie prowadzonej przez nie gospodarki nieruchomościami.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach jest niezgodny z art. 165 Konstytucji stanowiącym, że j.s.t. mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (ust. 1). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (ust. 2).

Art. 10 ust. 5 ustawy o drogach jest niezgodny z zasadą swobody woli każdego podmiotu do decydowania o własnej sytuacji prawnej. Ustawodawca zlekceważył podmiotowość prawną gmin, zignorował ich byt jako podmiotów prawa prywatnego i naruszył obowiązujące reguły przekazywania mienia w ramach sektora publicznego. Ustawodawca, zdaniem wnioskodawcy, nienależycie i niewystarczająco uzasadnił, dlaczego zdecydował, że przejmowanie zastąpionych dróg będzie wykonywane przez gminy, a nie inne j.s.t. – powiaty lub województwa.

Nabywanie w powyższy sposób przez gminy nieruchomości drogowych niewątpliwie wpłynie na znaczne obciążenie ich budżetów. Nawet przy hipotetycznym założeniu, że stan przekazanej drogi jest idealny, jej utrzymanie zawsze będzie stanowiło dla gminy poważne obciążenie. W niniejszej sprawie dokonana przez wnioskodawców ocena stanu technicznego drogi już wskazuje na konieczność poniesienia bardzo wysokich nakładów na remont samej nawierzchni, jak i poszczególnych budowli i urządzeń, a przewidywane koszty jej utrzymania stanowią obciążenie sięgające kilku procent wysokości środków budżetowych. Konsekwencje finansowe oraz oczywisty brak możliwości zbycia przejętych nieruchomości drogowych, jak też brak możliwości

uzyskiwania z nich dochodów pozwalających pokryć konieczne wydatki, jakie będą generowały, potwierdzają tezę o nadmiernej ingerencji w samodzielność gmin.

Niekonstytucyjność skarżonego przepisu wyraża się również w tym, że ustawodawca w tym wypadku zdecydowanie gorzej potraktował gminy, co do zasady „słabsze” podmioty, aniżeli Skarb Państwa i pozostałe j.s.t. Brak jest racjonalnego uzasadnienia sytuacji, w której droga spełniająca parametry znacznie wyższe, aniżeli droga gminna, staje się nią tylko dlatego, żeby – jak to wynika z uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o drogach – skrócić proces pozabawiania i zaliczania drogi do danej kategorii.

Rozwiązanie to całkowicie pomija wynikające z ustawy o drogach przesłanki zakwalifikowania danej drogi do kategorii: drogi krajowej, drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej.

Wadliwość przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania nie sanuje w żadnym wypadku uregulowany w ustawie tryb, przewidujący możliwość zmiany kategorii danej drogi. Należy bowiem zauważyć, że tryb ten cechuje uznaniowość podmiotów decydujących o tym, czy przyjąć daną drogę do swojego zasobu.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że chcąc skrócić okres zmiany kategorii odcinka drogi zastąpionego odcinkiem nowo wybudowanym, ustawodawca nie uwzględnił przede wszystkim podmiotowości gmin oraz uregulowań dotyczących kwalifikowania dróg do danej kategorii, a także pominął wszelkie inne, bardzo istotne z punktu widzenia społeczeństwa kwestie dotyczące funkcji, jakie mają spełniać drogi posiadające określone parametry (względy komunikacyjne i bezpieczeństwa).

1.3. Wnioskodawca upatruje niezgodności kwestionowanego przepisu także z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL, uzasadniając ten zarzut wnioskami płynącymi z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2006 r., sygn. K 1/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110), w którym Trybunał stwierdził, „że art. 4 ust. 2 i 6 EKSL w istocie stanowi łagodniejszą wersję zasady samodzielności gmin, wyrażonej w art. 165 Konstytucji. Przyznaje społecznościom lokalnym «pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy». W każdym razie stawia wymóg konsultowania z nimi «wszystkich spraw bezpośrednio ich dotyczących» i – w efekcie – zakaz zaskakiwania decyzjami arbitralnymi; konsultacje mają bowiem mieć miejsce «we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji»”.

Kwestionowane uregulowanie nie przewiduje żadnego trybu konsultowania z gminami przyjętego rozwiązania, polegającego na ograniczeniu samodzielności i swobody społeczności lokalnych w decydowaniu o sprawach ich bezpośrednio dotyczących. Nie jest to uzasadnione żadnymi doniosłymi względami, a wręcz przeciwnie, nie uwzględnia potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa.

1.4. Wnioskodawca kwestionuje art. 10 ust. 5 ustawy o drogach także z art. 2 Konstytucji i zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej polega w niniejszym wypadku na tym, że gmina zmuszona jest ponosić koszty utrzymania nieruchomości, która w istocie służy całemu regionowi, a nie wspólnocie gminnej, co ma negatywny wpływ na możliwość realizowania przez gminę jej zadań własnych, a tym samym na możliwość zaspokajania potrzeb jej mieszkańców.

Przejęta przez gminę nieruchomość drogowa, niezależnie od jej stanu technicznego, zawsze będzie generowała koszty, których poniesienie przez gminę będzie możliwe tylko z poważnym uszczerbkiem dla realizacji pozostałych zadań własnych i trudnym do zaakceptowania skutkiem, np. w postaci braku środków na dofinansowanie prowadzonej przez gminę szkoły.

Naruszenie normy zawartej w art. 2 wyraża się również w niedochowaniu przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji. Kwestionowany przepis prowadzi do zakwalifikowania jako drogi gminnej drogi, która w żaden sposób nie spełnia warunków określonych w definicji drogi gminnej (art. 7 ust. 1 ustawy o drogach). Zatem, albo stoi w sprzeczności z definicją wskazaną w tej samej ustawie, albo rozszerza tę definicję w taki sposób, że drogą gminną jest droga o znaczeniu lokalnym, niezaliczona do innych kategorii, stanowiąca uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom oraz każda – niezależnie od potrzeb, którym służy – zaliczona do kategorii drogi gminnej, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach.

Przepis ten zdaje się naruszać także definicje dróg wojewódzkich i dróg powiatowych, określonych w art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach, albowiem drogami gminnymi na jego podstawie stawać się mają również drogi stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa bądź stanowiące połączenia miast będące siedzibami powiatów z siedzibami gmin, o ile tylko zastąpione zostały nowo wybudowanym odcinkiem drogi, oddanym do użytkowania.

Wreszcie, kwestionowany przepis zdaje się naruszać art. 5 ust. 1 pkt 7 i art. 6 ust. 1 ustawy o drogach, który zalicza drogi o znaczeniu obronnym do dróg krajowych lub dróg wojewódzkich. Automatyczne zaliczenie drogi

zastąpionej nowo wybudowanym odcinkiem do kategorii drogi gminnej powoduje, że również droga o znaczeniu obronnym staje się drogą gminną, z chwilą oddania do użytkowania odcinka nowo wybudowanego. Sytuacja ta może mieć negatywny wpływ na obronność państwa.

1.5. Naruszenie art. 16 ust. 2 Konstytucji, wprowadzającego zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, która swą konkretyzację znajduje w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, polega na narzuceniu gminom, niezależnie od ich woli, obowiązku łożenia na utrzymanie dróg, które faktycznie nie spełniają roli dróg gminnych.

Zdaniem wnioskodawcy w niniejszej sprawie ingerencję ustawodawcy uznać należy za nadmierną i nieproporcjonalną do zamierzonego celu. Gminy powinny mieć prawo do swobodnego decydowania o tym, czy dany odcinek drogi jest jej niezbędny, tzn. czy służy miejscowym potrzebom, a co za tym idzie, o tym, czy wydatkowanie środków publicznych na ten cel jest zgodne z interesem całej społeczności gminnej. Automatyczne kwalifikowanie zastąpionego odcinka drogi do kategorii drogi gminnej całkowicie pozbawia gminę samodzielności we wskazanym zakresie.

1.6. Z kolei sprzeczność z art. 32 Konstytucji polega na tym, że kwestionowany art. 10 ust. 5 ustawy o drogach całkowicie abstrahuje od wyrażonej zasady równości, gdyż z zupełnie niewiadomych powodów, bez jakiegokolwiek uzasadnienia, nakłada ciężar na gminy, zdejmując go ze Skarbu Państwa i pomijając ewentualną możliwość obciążenia nim pozostałych j.s.t., w sytuacji, gdy przejmowana droga spełniała będzie faktycznie rolę drogi kategorii wyższej aniżeli gminna.

2. Stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu w piśmie z 12 lipca 2013 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach jest niezgodny z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, jak również z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu pierwszoplanowym problemem konstytucyjnym, który wyłania się na tle wniosku skarżących gmin, jest dopuszczalność przekazania j.s.t., w tym wypadku gminom, składników majątkowych służących realizacji zadań publicznych w drodze ustawy, bez uzyskania zgody tychże j.s.t. W ocenie Sejmu pogląd wnioskodawcy, że do nabycia przez j.s.t. własności nieruchomości może nastąpić wyłącznie na mocy działań własnych organu danej j.s.t., należy uznać za zbyt daleko idący. Przepisy prawne dopuszczające takie działanie nie mogą być *a priori* uznane za naruszające standardy konstytucyjne, a tym samym za niedopuszczalne. Niemniej akt taki zawsze stanowi ingerencję w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, w związku z tym regulacje tego typu powinny znajdować szczególne uzasadnienie i nie powinny naruszać innych wartości konstytucyjnych (np. obowiązku równorzędnego traktowania jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, konieczność zachowania proporcjonalności przyjmowanych rozwiązań).

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że do naruszenia samodzielności j.s.t. przez zmiany w zasobie własności komunalnej może dojść zarówno w wypadku uszczuplenia majątku j.s.t., jak i w razie obligatoryjnego przejścia na własność j.s.t. określonych składników majątkowych. W obecnym postępowaniu istotna jest druga z wymienionych sytuacji.

W orzecznictwie Trybunału po wejściu w życie obecnej Konstytucji kilkakrotnie dokonywana była ocena konstytucyjności regulacji przewidujących obligatoryjne przejście na własność j.s.t. (w każdym wypadku chodziło o gminy) określonych składników majątkowych (nieruchomości), stanowiących dotąd własność innych podmiotów. Przepisy te w każdym wypadku przewidywały, że na skutek czynności podejmowanych przez podmioty trzecie gmina stawała się właścicielem mienia (nieruchomości), którego dotychczasowy właściciel – z przyczyn ekonomicznych – wyrażał wolę wyzbycia się.

Marszałek Sejmu, przedstawiając analizę orzecznictwa Trybunału, wyraził pogląd, że do naruszenia zasady samodzielności j.s.t. w związku ze zmianami w obrębie mienia komunalnego może dojść nie tylko w sferze cywilnoprawnej (a więc gdy j.s.t. działa jako podmiot zarządzający określonymi składnikami mienia w formach typowych dla prawa prywatnego i mienie to nie jest związane z wykonywaniem zadań publicznych), lecz także gdy dotyczy to sfery publicznoprawnej i majątku związanego bezpośrednio z wykonywaniem zadań publicznych. Wprawdzie dotychczas Trybunał rozstrzygał jedynie przypadki ingerencji w samodzielność majątkową j.s.t. w sferze *dominium*, ale było to powodowane wyłącznie treścią wniosków kierowanych do Trybunału. Uznanie samodzielności majątkowej j.s.t. także w wypadku, gdy działa ona w sferze *imperium* wynika stąd, że zasada samodzielności j.s.t. dotyka w pierwszym rzędzie relacji samorządu z innymi organami władzy publicznej, a więc

niezależność podmiotów samorządowych podlega w stopniu co najmniej równym ochronie również w sferze publicznoprawnej, w sytuacji, gdy określone składniki majątkowe służą j.s.t. do wykonywania zadań publicznych.

2.2. W ocenie Marszałka Sejmu nie budzi wątpliwości, że kwestionowany art. 10 ust. 5 ustawy o drogach skutkuje ingerencją w sferę samodzielności j.s.t., przewidując przejście z mocy prawa na własność gminy określonych składników mienia wraz z obowiązkiem ich utrzymania. Nie przesądza to jednak o naruszeniu konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, gdyż nie ma ona charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Dopuszczalne ramy wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie sprecyzował sąd konstytucyjny, wyróżniając formalne i materialne kryteria oceny, czy dany przepis nie stanowi niedozwolonej ingerencji w samodzielność j.s.t. I tak, od strony formalnoprawnej, regulacje skutkujące ograniczeniem samodzielności wymagają regulacji rangi ustawowej. Z kolei wymogi materialnoprawne nakazują, aby ingerencja ustawodawcy nie była nadmierna oraz miała uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, którym – co istotne – w danej sytuacji należy przyznać pierwszeństwo przed zasadą samodzielności j.s.t. Ocena konstytucyjności w tym drugim aspekcie sprowadza się do odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (celowość regulacji); 2) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność regulacji) oraz 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na adresatów norm prawnych (proporcjonalność regulacji).

Artykuł 10 ust. 5 ustawy o drogach jako przepis rangi ustawowej spełnia – zdaniem Marszałka Sejmu – wymóg formalny, od którego uzależniona jest dopuszczalność ingerencji w sferę samodzielności j.s.t. Wątpliwości wyłaniają się natomiast w odniesieniu do spełnienia wymogów materialnych. Przede wszystkim trudno *in concreto* znaleźć wartość konstytucyjną uzasadniającą wprowadzenie kwestionowanej regulacji, której dodatkowo należałoby przyznać pierwszeństwo przed konstytucyjnym obowiązkiem zachowania samodzielności j.s.t. Wartości takiej nie stanowią cele przywołane przez projektodawców jako uzasadnienie ustanowienia art. 10 ust. 5 w obecnym brzmieniu ani uznane zachowanie integralności sieci dróg gminnych czy też zapewnienie bezpieczeństwa oraz odpowiedniego standardu utrzymania dróg. Skarżące gminy wykazały bowiem, że faktyczne funkcje, które pełnią przejęte przez nie odcinki dróg (tj. obsługa w znacznej części ruchu ponadgminnego, w tym również tranzytowego ruchu ciężarówek), dalece wykraczają poza funkcje drogi gminnej, podobnie wysokie są oczekiwania uczestników co do utrzymania drogi (m.in. zimowe standardy odśnieżania drogi, właściwe dla dróg krajowych, a nie dróg gminnych). Te okoliczności sprawiają, że wszystkie odcinki drogi zastąpione przez nowo wybudowany odcinek powinny zachować jednolity standard utrzymania i bezpieczeństwa dla całego przebiegu drogi, a więc niezależnie, że przebiega on przez kilka gmin. Przekazanie obowiązku utrzymania jednolitego odcinka drogi na wielu zarządców nie sprzyja realizacji tych celów.

Za wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby ingerencję w sferę samodzielności j.s.t., Trybunał uznawał w swoim wcześniejszym orzecznictwie potrzebę dokończenia koniecznych przemian ustrojowych czy też konieczność zapewniania realizacji przez gminy ich zadań publicznoprawnych oraz osłony socjalnej określonych grup społecznych. W takim wypadku Trybunał przyjmował, że przysługujące gminom prawo własności musi ustąpić wobec przeważającego interesu publicznego, a tym bardziej – wobec potrzeby realizacji konstytucyjnych praw jednostek. Wartości te nie występują – zdaniem Marszałka Sejmu – w sprawie poddanej pod ocenę przez skarżące gminy.

2.3. W dalszej kolejności Marszałek Sejmu podniósł, że kwestionowana regulacja może budzić wątpliwości także z perspektywy spełnienia wymogu konieczności oraz proporcjonalności. Przypomnienia wymaga, że budowa i utrzymanie dróg publicznych są zadaniami, które ustawodawca nałożył na każdy z osobna szczebel samorządu terytorialnego. Z tego punktu widzenia co najmniej w równym stopniu uzasadnienie znajdowałaby regulacja, w myśl której nabycie własności odcinka drogi zastąpionego przez nowo wybudowany odcinek następowałoby przez samorząd ponadgminny. Co więcej, byłoby to celowe nawet wówczas, gdyby przejmowana droga, przy uwzględnieniu faktycznych funkcji pełnionych przez nią w sieci drogowej oraz jej parametry, została zaliczona do kategorii dróg wyższego szczebla (powiatowych bądź wojewódzkich). W art. 10 ust. 5 ustawy o drogach zostaje jednak zerwany związek pomiędzy funkcją spełnianą przez drogę (obsługa ruchu ponadgminnego) oraz jej kategorią (droga gminna). Innymi słowy, przyjęta została zupełnie sprzeczna z aksjologią ustawy konstrukcja, zgodnie z którą kategoria drogi jest oderwana od funkcji drogi i jej parametrów, a stanowi następstwo pewnych rozstrzygnięć własnościowych przyjętych *a priori* przez prawodawcę.

Naruszenia przez art. 10 ust. 5 ustawy o drogach zasady proporcjonalności w wąskim znaczeniu należy – zdaniem Marszałka Sejmu – dopatrywać się także w aspekcie finansowym, albowiem utrzymanie przejętej drogi może pochłaniać (i zazwyczaj pochłania) znaczące koszty. Na wysokość tych kosztów składają się niezależne od gminy okoliczności, jak długość odcinka przejętej drogi, jej stan techniczny, natężenie ruchu pojazdów przejeżdżających

tranzystem itp. Samo nabycie przez j.s.t. określonych składników mienia służących realizacji zadań publicznych, których utrzymanie wiązałoby się z wydatkami publicznymi, przy równoczesnym utrzymaniu dotychczasowego poziomu dochodów j.s.t. nie stanowi jednak naruszenia Konstytucji, w szczególności zaś zasad wyrażonych w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie potwierdzał zgodność z ustawą zasadniczą takiej regulacji (np. wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04). Oceniając dochowanie konstytucyjnych wymogów związanych z poziomem finansowania samorządu terytorialnego, Trybunał wskazywał jednakże, że granicą w tym względzie jest wystąpienie „oczywistej dysproporcji między powstającymi w ten sposób ciężarami (i to o charakterze wydatków sztywnych) i mechanizmami zapewniającymi od strony finansowej ich realizację” (por. wyrok TK z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04; pogląd ten jest stale przywoływany w judykaturze sądu konstytucyjnego). Z uwagi na wysokie koszty spoczywające na gminach w związku z przejściem odcinków dotychczasowych dróg krajowych nie można przyjąć, aby proporcja taka została zachowana.

Argumentacja dotycząca proporcjonalności *sensu stricto* art. 10 ust. 5 ustawy o drogach odwołuje się przede wszystkim do dochowania wymogów dotyczących zapewnienia j.s.t. odpowiednich środków finansowych na realizację spoczywających na nich zadań publicznych. Zasady te zostały wyrażone w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, które nie stanowią wzorców kontroli w niniejszym postępowaniu. Są one wyrazem ogólniejszej zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, stanowiącej element składowy zasady samodzielności samorządu terytorialnego jako takiej. W tym kontekście trudno uznać za zgodną z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu terytorialnego regulację, która ingeruje w niedozwolony sposób w samodzielność finansową.

Mając na względzie podniesione okoliczności, należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

2.4. W związku z zarzutem naruszenia przez art. 10 ust. 5 ustawy o drogach art. 16 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zarzut ten powiązany został z naruszeniem samodzielności gmin w aspekcie finansowym, przez nałożenie obowiązku finansowania utrzymania dróg, które faktycznie spełniają funkcję dróg ponadgminnych. Argumentacja wnioskodawców przedstawiona w tym zakresie przez wnioskodawcę w istocie w znacznym stopniu powtarza wątpliwości podniesione w kontekście zarzutu naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji, tzn. że niekonstytucyjność w tym względzie wyraża się w obowiązku przejścia przez gminę oraz utrzymania składników mienia, które służą realizacji celów ponadgminnych.

Dlatego też w konsekwencji stwierdzenie niezgodności danej regulacji z art. 165 ust. 1 Konstytucji przekłada się bezpośrednio na jej ocenę w kontekście art. 16 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Sejmu na gruncie niniejszego postępowania zarzut niezgodności art. 10 ust. 5 ustawy o drogach z art. 165 ust. 1 Konstytucji znajduje potwierdzenie i determinuje on zarazem ocenę zarzutów dotyczących naruszenia art. 16 ust. 2 Konstytucji.

2.5. Zdaniem Marszałka Sejmu także zarzuty sformułowane przez skarżące gminy w kontekście naruszenia art. 4 ust. 2 i 6 EKSL pozostają zbieżne z wątpliwościami podniesionymi na tle art. 165 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Artykuł 4 ust. 2 i 6 EKSL traktuje się jako podstawę normatywną obowiązywania zasady samodzielności samorządu terytorialnego na płaszczyźnie tego aktu. Jednocześnie przyjmuje się, że treść zawartych w nich sformułowań jest zbieżna z treściami wywodzonymi z art. 16 i art. 165 Konstytucji, przy podkreśleniu jednak, iż zostały one wysłowione w słabszej formie. Wymogi wynikające z przytoczonych wzorców konwencyjnych oraz z art. 16 i art. 165 Konstytucji uznaje się za jednolite, co pozwala na wspólną ocenę kwestionowanych przepisów w kontekście tak wzorców wynikających z Konstytucji, jak i z EKSL. Tym samym należy w konsekwencji przyjąć, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach jest niezgodny także z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

2.6. Odnosząc się do zarzutów naruszenia przez art. 10 ust. 5 ustawy o drogach art. 2 Konstytucji i wywiedzionej z niego zasady demokratycznego państwa prawnego, a przez to zasad pochodnych: 1) obowiązku kształtowania praw właścicielskich j.s.t. w drodze czynności cywilnoprawnych na równi z innymi prawami; 2) zasady sprawiedliwości społecznej i 3) zasady prawidłowej legislacji, Marszałek Sejmu przedstawił następujące stanowisko.

2.6.1. W odniesieniu do obowiązku dochowania równorzędności z innymi podmiotami publicznoprawnymi kształtowania praw właścicielskich j.s.t. wskazać należy przede wszystkim, że obowiązywanie tej zasady dotyczy tej sfery działalności j.s.t., w której występuje ona jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego (sfera *dominium*), nie zaś jako podmiot władzy publicznej wykonujący określone zadania publiczne (sfera *imperium*). O przynależności danej regulacji do sfery działania j.s.t. jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego przesądza w szczególności okoliczność, że nie mamy do czynienia z normą o charakterze publicznoprawnym oraz to, że jej skutkiem nie jest nałożenie na j.s.t. nowych zadań (kompetencji). W takiej sytuacji, zgodnie z ustaleniami orzecznictwa Trybunału, ocena kwestionowanego przepisu następuje przez pryzmat standardów prawa prywatnego, nie zaś publicznego.

Obowiązek kształtowania praw właścicielskich j.s.t. na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi ma charakter pochodny względem wynikającej z art. 165 Konstytucji samodzielności j.s.t. jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego. Niniejsza sprawa wprawdzie dotyczy kształtowania sytuacji majątkowej j.s.t., jednak odznacza się ścisłym związkiem z realizacją przez nie zadań publicznych. Utrzymanie dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych stanowi jedno z podstawowych zadań samorządu gminnego. Wydatkowanie środków publicznych na utrzymanie dróg stanowi tym samym akt finansowania przez j.s.t. zadań publicznych, cała zaś omawiana materia jest normowana przepisami zaliczającymi się do gałęzi prawa publicznego, nie zaś prywatnego. W konsekwencji nie mamy do czynienia wyłącznie z działalnością j.s.t. w sferze *dominium* – art. 10 ust. 5 ustawy o drogach wywołuje wprawdzie określone skutki właścicielskie po stronie j.s.t., ale pozostają one w bezpośrednim związku z działalnością j.s.t. w sferze *imperium*.

Obowiązek równorzędnego z innymi podmiotami publicznoprawnymi kształtowania praw właścicielskich j.s.t. nie stanowi w kontekście art. 10 ust. 5 ustawy o drogach adekwatnego wzorca kontroli. Przedmiotem regulacji nie jest bowiem działalność j.s.t. wyłącznie w sferze *dominium*, do której odnosi się zasada przywołana przez wnioskodawcę. Analogicznie, za adekwatny wzorzec kontroli nie mogłaby zostać uznana zasada samodzielności j.s.t. w tym aspekcie, w jakim wynika z niej obowiązek zapewnienia samodzielności j.s.t. w sferze prywatnoprawnej. W konsekwencji należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach nie jest niezgodny z zasadą równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.6.2. Brak jest także podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. O naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej można mówić, gdy zindywidualizowany podmiot stosunków cywilnoprawnych wywoływał swoimi działaniami niekorzystne skutki po stronie innych podmiotów tych stosunków – w wypadku samorządu terytorialnego za drugą stronę sąd konstytucyjny uznał mieszkańców gminy, tworzących wspólnotę samorządową. Jednocześnie dotyczyło to sytuacji, gdy nabycie przez j.s.t. własności z ekonomicznego punktu widzenia było niekorzystne (przejmowana nieruchomość była obciążona długami bądź też wymagała bardzo wysokich nakładów w celu przywrócenia stanu zgodnego z przeznaczeniem).

Sytuacja taka nie ma jednak miejsca na tle zawieszanej sprawy. Wynika to stąd, że nabycie własności drogi publicznej nie dochodzi w następstwie czynności podejmowanych przez podmioty stosunków cywilnoprawnych, ale na mocy ustawy, samo zaś przejście własności następuje pomiędzy podmiotami publicznymi. Jednocześnie przejmowane składniki majątkowe służą bezpośrednio realizacji celów publicznych. Innymi słowy, nie zachodzi sytuacja, gdy zobowiązania finansowe podmiotu cywilnoprawnego zostają przerzucone na j.s.t., a przejęte składniki majątkowe nie służą bezpośrednio realizacji zadań publicznych.

W konsekwencji należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach nie jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.6.3. Wymóg zapewnienia wewnętrznej niesprzeczności postanowień zawartych w danym akcie normatywnym nie jest wyróżniany jako odrębna reguła, składająca się na kanon zasad poprawnej legislacji. Nie oznacza to jednak, że sformułowany w tym względzie zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji staje się *a limine* pozbawiony zasadności.

Wymóg dostatecznej określoności przepisów prawnych oraz prawidłowość sformułowania przepisów ze względu na zamierzony cel regulacji stanowią uznane przez doktrynę oraz orzecznictwo Trybunału komponenty zasad poprawnej legislacji.

Pozostaje bezspornym, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach stanowi wyjątek od zasad ogólnych dotyczących nadawania kategorii drogom publicznym, zawartych w tej ustawie. Zgodnie z nimi o kategorii drogi decyduje pełniona przez nią funkcja oraz jej parametry, ponadto w razie zaliczenia do kategorii drogi wojewódzkiej, powiatowej bądź gminnej, konieczne jest podjęcie uchwały przez właściwy organ stanowiący j.s.t. Nie może być kwestionowane uprawnienie ustawodawcy, także w obrębie ustawy o drogach, do wprowadzania odstępstw od tak ujętych zasad ogólnych. Odstępstwa takie są dopuszczalne, gdy nie prowadzą do naruszenia wewnętrznej spójności aktu normatywnego i przemawiają za nimi racjonalne przesłanki. W wypadku art. 10 ust. 5 ustawy o drogach ustanowienie wyjątku od zasad ogólnych dotyczących nadawania kategorii drogom publicznym znajduje jednak tylko połowiczne uzasadnienie. W wymiarze funkcjonalnym przemawia za nim szczególna sytuacja związana z wybudowaniem nowego odcinka drogi i wynikająca stąd potrzeba określenia organu, który przejmie obowiązek utrzymania dotychczasowego odcinka. Niecelowym może się wówczas stać utrzymywanie przez dotychczasowy odcinek drogi tej samej kategorii, którą ma nowo wybudowana droga przebiegająca w jej ciągu. Co do zasady, z oddaniem do użytkowania nowej drogi związana jest również zmiana funkcji spełnianej przez dotychczasowy ciąg komunikacyjny, co staje się widoczne zwłaszcza w wypadku budowy obwodnic miast. Jednak racjonalność wprowadzonych wyjątków zawiera w sobie wymaganie, aby wynikające z nich rozwiązania prawne były zgodne z Konstytucją. W analizowanej sytuacji kwestionowany art. 10 ust. 5 ustawy o drogach przewiduje – w ocenie Marszałka Sejmu – rozwiązania niezgodne ze standardem konstytucyjnym w obszarze samodzielności j.s.t. Wyjątek

zawarty w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, a to prowadzi do uznania go za niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.7. W odniesieniu do zarzutu naruszania art. 32 Konstytucji i zasady równości, w ocenie Marszałka Sejmu przedstawiona we wniosku argumentacja jest bardzo lakoniczna i w rzeczywistości sprowadza się do stwierdzenia, że kwestionowana regulacja prowadzi do nałożenia na gminy ciężaru finansowego „bez jakiegokolwiek uzasadnienia, (...) zdejmując ze Skarbu Państwa i pomijając ewentualną możliwość obciążenia nim pozostałych jednostek samorządu w sytuacji, gdy przejmowana droga spełniać będzie faktycznie rolę drogi kategorii wyższej, aniżeli gminna”.

Pojawiają się jednak wątpliwości, czy art. 32 Konstytucji może stanowić podstawę oceny regulacji prawnych dotyczących samorządu terytorialnego. Wynika to stąd, że art. 32 Konstytucji jest zamieszczony w rozdziale II Konstytucji, normujących prawa i wolności podmiotów prywatnych.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie wykluczył ani możliwości stosowania tej zasady konstytucyjnej wobec gmin, ani możliwości czynienia art. 32 Konstytucji punktem odniesienia dla oceny regulacji prawnych zakwestionowanych w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem gminy. Jednak zasada równości stanowi adekwatny wzorzec kontroli przy ocenie sytuacji prawnej j.s.t. tylko wtedy, gdy dochodzi do różnicowania sytuacji prawnej j.s.t. (co do zasady – jednostek tego samego szczebla) w sposób, który różnicuje sytuację prawną ich mieszkańców.

Zarzuty podniesione przez wnioskodawcę dotyczą bezpośrednio różnicowania pozycji gmin w stosunku do j.s.t. pozostałych szczebli i Skarbu Państwa, nie odnoszą się natomiast do różnicowania pozycji prawnej ich mieszkańców. W konsekwencji, w ocenie Sejmu – uwzględniając dominującą linię orzecniczą sądu konstytucyjnego – brak jest podstaw do twierdzenia, że zakwestionowane w kontekście zasady równości przepisy różnicują pozycję prawną j.s.t. w taki sposób, który skutkuje bezpośrednio naruszeniem zasady równości odnoszonej do ich mieszkańców.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny w piśmie z 31 grudnia 2013 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach jest niezgodny z art. 165, art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą prawidłowej legislacji, a także z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego główny problem konstytucyjny przedstawiony przez wnioskodawców dotyczy wprowadzenia w zaskarżonym przepisie rozwiązania naruszającego podmiotowość prawną gmin i obowiązujące reguły przekazywania im mienia w ramach sektora publicznego.

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność j.s.t. określa ustawa o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Mogą one być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a także na realizację innych celów publicznych. Podstawą tworzenia tych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami). Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Z kolei ustawa o samorządzie gminnym określa w artykule 44 podstawy nabycia mienia komunalnego. Oprócz szczegółowych przesłanek nabycia mienia wymienionych w punktach 1-5 tego artykułu, w jego punkcie 6 uwzględniono inne przypadki określone odrębnymi przepisami.

W tej grupie mieści się przekazanie własności odcinka drogi na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach. Wobec faktu, że przekazanie gminie własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla następuje bez uwzględnienia woli jednostki pozyskującej własność, regulacje takie powinny znajdować szczególne uzasadnienie.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie obecnej Konstytucji kilkakrotnie dokonywał oceny konstytucyjności regulacji przewidujących obligatoryjne przejście na własność j.s.t. (w każdym wypadku chodziło o gminy) określonych składników majątkowych (nieruchomości), stanowiących dotąd własność innych podmiotów. Przepisy te w każdym wypadku przewidywały, że na skutek czynności

podejmowanych przez podmioty trzecie gmina stawała się właścicielem mienia (nieruchomości), którego dotychczasowy właściciel wyrażał wolę wyzbycia się. Trybunał Konstytucyjny poddawał ocenie wypadki ingerencji w sferę majątkową gmin dotyczące prywatnoprawnej podmiotowości j.s.t. Jednak prezentowane przez Trybunał poglądy znajdują odpowiednie zastosowanie również w niniejszej sprawie.

3.2. Ocena zgodności art. 10 ust. 5 ustawy o drogach powinna zostać przeprowadzona przy uwzględnieniu wymogu proporcjonalności ingerencji w samodzielność j.s.t. Zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, jest stosowana w wielu gałęziach prawa i może pełnić różne funkcje. Na gruncie prawa konstytucyjnego i Konstytucji ma ona jednak ściśle sprecyzowany charakter związany z charakterem i funkcjami konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela. W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna. Prawa te mają gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Konstytucyjna zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym.

Skarżące gminy w niniejszej sprawie nie podniosły zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację zasady proporcjonalności, co jednak nie wyklucza możliwości dokonania oceny art. 10 ust. 5 ustawy o drogach przy uwzględnieniu wymogów płynących z tej zasady, w celu ustalenia, czy nie doszło do naruszenia ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności gmin.

Potrzebę zmian w ustawie o drogach publicznych projektodawcy ustawy zmieniającej uzasadnili – w zakresie art. 10 ustawy o drogach – koniecznością uporządkowania kwestii związanych z pozbawianiem dróg ich kategorii.

Można przyjąć – zdaniem Prokuratora Generalnego – że treść art. 10 ust. 5 ustawy o drogach realizuje tak założony cel nowelizacji. Do rozważenia pozostaje, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana.

Przepisy zawarte w art. 10 ust. 1-3 ustawy o drogach, regulujące generalne zasady zmiany kategorii drogi, nie budzą zastrzeżeń zainteresowanych właścicieli dróg. Wprowadzenie natomiast w jej art. 10 ust. 5 wyjątku od zasady zmiany kategorii drogi za porozumieniem dotychczasowego i nowego jej właściciela, wydaje się nie być oparte na racjonalnych przesłankach.

Ustawodawca, uchwalając zmianę w przepisach ustawy o drogach, miał na uwadze – jak wynika z uzasadnienia projektu zmiany tej ustawy – budowę w wielu miejscowościach obwodnic i związaną z tym konieczność pozbawienia zastępowanych odcinków dróg dotychczasowej kategorii. W większości wypadków odcinki takie zaliczane są do kategorii dróg gminnych, gdyż taki charakter uzyskują one po wybudowaniu obwodnicy. Ustalenia te nie stanowią jednak uzasadnienia do przyjęcia i dalszego obowiązywania kwestionowanej regulacji, chociażby dlatego, że w okresie jej uchwalania była inna sytuacja w zakresie realizowanych inwestycji drogowych. Jednak już wówczas projektodawcy zauważali, że nie wszystkie zastępowane odcinki, ale jedynie większość z nich, uzyskuje charakter dróg gminnych. Tym samym, radykalizm przyjętego w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach rozwiązania od początku jego obowiązywania nakładał na gminy nadmierne ciężary. Mimo że nie wszystkie części dróg uzyskiwały charakter gminnych, to wszystkie zostały przekazane w zarząd gminie, a całkowicie zwolniono z wypełniania zadań w tym zakresie j.s.t. wyższego szczebla. Odcinki dawnych dróg krajowych zaczęły z mocy ustawy uzyskiwać kategorię dróg gminnych i przechodzić w zarząd gmin, na terenie których się znajdują.

W efekcie doszło do sytuacji, w której gminy zarządzają drogami niemieszczącymi się w kategorii dróg o znaczeniu lokalnym, będącymi uzupełnieniem dróg służących miejscowym potrzebom, a drogami mającymi znaczenie dla województwa lub stanowiącymi połączenia miast będących siedzibą powiatów, czyli takimi, które na mocy art. 6 i art. 6a ustawy o drogach powinny zostać zaliczone do dróg wojewódzkich lub powiatowych. Wkraczają one w ten sposób w zakres zadań zastrzeżonych dla j.s.t. wyższego szczebla, określonych w art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.) i w art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.).

Biorąc pod uwagę wysokość nakładów związanych z koniecznością właściwego utrzymania odcinków dawnych dróg krajowych, kwestionowana regulacja narusza zasadę proporcjonalności *sensu stricto*.

3.3. Przy ocenie konstytucyjności zakwestionowanego uregulowania, w kontekście naruszenia samodzielności j.s.t., konieczne jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – uwzględnienie, że na jego mocy dochodzi także do pozbawienia samorządu wojewódzkiego lub powiatowego własności ich dróg. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy samorzady te wybudują nowy odcinek drogi, zastępujący odcinek mający kategorię drogi wojewódzkiej lub powiatowej. Wtedy, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, zastępowany odcinek z urzędu zaliczony zostaje do kategorii drogi gminnej. Dotychczasowi właściciele, czyli samorząd wojewódzki lub powiatowy, mogą być zainteresowani zatrzymaniem tych dróg w swoich zasobach nieruchomości. Jednak zaskarżona regulacja

pozbawia ich tej możliwości. Ponadto zastępowane odcinki dróg mogą nadal pełnić funkcje przewidziane dla ich dotychczasowej kategorii i ich przekazywanie gminie do zarządzania odbędzie się ze szkodą dla zadań realizowanych przez j.s.t. wyższego szczebla.

Powyższe względy dają podstawę do uznania, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach stanowi nadmierną ingerencję w wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji zasadę samodzielności j.s.t.

Ustawodawca wkroczył w sferę władztwa majątkowego j.s.t. każdego szczebla i dokonał ingerencji w sprawy wewnętrzne małych społeczności, narzucając im rozwiązania, które nie muszą okazać się korzystne dla danej społeczności lokalnej i bez wysłuchania przedstawicieli tej ostatniej.

Okoliczności te, przy dodatkowym uwzględnieniu, że w ustawie o drogach nie przewidziano drogi sądowej, z której mogłyby korzystać j.s.t. w wypadku omawianej zmiany kategorii odcinka drogi, dowodzą niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 165 Konstytucji.

3.4. Artykuł 4 ust. 2 i 6 EKSL w istocie stanowi łagodniejszą wersję zasady samodzielności gmin, wyrażonej w art. 165 Konstytucji. Przepisy te wprowadzają ograniczenia praw gmin, zastrzegając, że istnieją one w „zakresie określonym prawem” oraz „o ile jest to możliwe”. Sformułowania te oznaczają w pewnym sensie ocenę z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

W badanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności uzasadniających, w świetle Konstytucji, ograniczenie samodzielności gmin polegające w istocie na pozbawieniu ich prawa głosu w przedmiocie zmiany własności odcinka drogi – zastępowanego nowo wybudowanym. Ograniczenie to odnosi się także do jednostek samorządu wyższego szczebla, które są pozbawiane własności odcinka drogi, jeżeli wybudują zastępujący go odcinek nowej drogi. Nie sposób twierdzić, że potrzeba przyspieszenia zmiany kategorii drogi, w przypadku oddania do użytkowania nowego odcinka drogi, uzasadnia wykluczenie jakiegokolwiek formy uzgadniania przeniesienia własności między Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a gminami oraz wzajemnie między j.s.t. Uzgodnienia takie są natomiast przewidziane w art. 10 ust. 1-3 ustawy o drogach, regulującym pozostałe przypadki pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii. Odmienne i rygorystyczna procedura zmiany kategorii dróg, wynikająca z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, nie dopuszcza jakiegokolwiek możliwości prowadzenia między zainteresowanymi negocjacji i nie uwzględnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W konsekwencji należy uznać, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach narusza, nawet stosunkowo łagodne, wymagania płynące z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

3.5. Samodzielność j.s.t. znajdująca normatywny wyraz w dyspozycji art. 16 ust. 2 Konstytucji – w odróżnieniu od art. 165 Konstytucji – odnosi się w głównej mierze do sprawowania przez samorząd władzy publicznej i wykonywania przysługujących mu zadań publicznych.

Przekazywanie gminom odcinków dróg zastępowanych nowo wybudowanymi drogami niewątpliwie wpływa na zakres ich zadań. Nałożenie na gminy obowiązku utrzymania odcinków dawnych dróg krajowych, przekazanych im na mocy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, pozbawia je samodzielności w wydatkowaniu środków publicznych na drogi lokalne służące miejscowym potrzebom. Biorąc dodatkowo pod uwagę, że utrzymanie odcinka dawnej drogi krajowej biegnącego przez obszar całej gminy może generować stosunkowo duże koszty, wydatki te mogą wpływać na ograniczenie wykonania innych zadań publicznych przez gminę.

Ponadto, regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie odnosi się również do pozbawienia kategorii odcinka drogi wojewódzkiej i powiatowej zastępowanego nowo wybudowanym odcinkiem drogi. Jak wskazano w części niniejszego stanowiska odnoszącej się do oceny zgodności art. 10 ust. 5 ustawy o drogach z art. 165 Konstytucji, dotychczasowi właściciele, czyli samorząd wojewódzki lub powiatowy, mogą być zainteresowani zatrzymaniem tych dróg w swoich zasobach nieruchomości i w wykonywaniu zadań związanych z ich zarządzeniem. Art. 10 ust. 5 ustawy o drogach wyklucza możliwość utrzymania dotychczasowej kategorii zastępowanej drogi i w bezpośredni sposób wpływa też na zakres zadań j.s.t. wyższego szczebla oraz w żaden sposób nie przewiduje możliwości uwzględnienia ich woli w tym zakresie.

Dlatego, przy uwzględnieniu, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ma oparcie w art. 165 Konstytucji, istnieją podstawy do uznania niezgodności zaskarżonego przepisu także z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

3.6. Prokurator Generalny podziela zdanie wnioskodawcy, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej, co związane jest z nałożeniem na gminy obowiązku ponoszenia kosztów utrzymania nieruchomości służącej całemu regionowi, a nie wspólnocie gminnej.

Rozwiązanie prawne, w którym bez względu na funkcję pełnioną przez konkretny odcinek drogi i bez względu na to, czyje potrzeby on zaspokaja, dochodzi do przerzucenia całości kosztów związanych z jego utrzymaniem

na gminy, rodzi zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej i w tym zakresie prowadzi do naruszenia art. 2 Konstytucji.

3.7. W odniesieniu do naruszania zasady prawidłowej legislacji, która polegać ma na możliwości zakwalifikowania na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach do kategorii dróg gminnych odcinka drogi, który nie spełnia warunków określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o drogach, Prokurator Generalny jest zdania, że wprowadzenie do ustawy o drogach mechanizmu prowadzącego do zmiany kategorii dróg bez uwzględnienia pełnionych przez nie funkcji w sieci drogowej i w konsekwencji obarczanie j.s.t. zadaniami niemieszczącymi się w ich zakresie – zgodnie z ustawami dotyczącymi samorządu terytorialnego – godzi w spójność oraz jednolitość systemu prawnego i stanowi naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji.

3.8. Odnosząc się do zarzutu naruszania przez art. 10 ust. 5 ustawy o drogach zasady równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, Prokurator Generalny ocenia go jako wzorzec nieadekwatny, wnioskodawca nie bierze bowiem pod uwagę, że zaskarżony przepis umożliwia zmianę kategorii drogi i prowadzi do zmiany jej własności, czym wpływa na pozycję j.s.t. w związku z ich działalnością publicznoprawną, a nie cywilnoprawną.

3.9. Identyfikując Prokurator Generalny ocenia zarzut naruszania art. 32 ust. 1 Konstytucji, który zamieszczony jest w rozdziale II Konstytucji, normującym prawa i wolności człowieka i obywatela, i nie dotyczy statusu podmiotów prawa publicznego, jakimi są j.s.t.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem łącznego wniosku Rady Gminy Stare Czarnowo, Rady Gminy Bielice, Rady Miejskiej w Pyrzycach, Rady Miejskiej w Lipianach, Rady Miejskiej w Myśliborzu, Rady Gminy Nowogródek Pomorski jest art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.; dalej: ustawa o drogach) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2003 r.). Wnioskodawcy zarzucają temu przepisowi, że jest niezgodny z art. 165, art. 2, art. 16 ust. 2 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Wnioskodawca stwierdza, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach wyraża zasadę nabywania *ex lege* przez gminę własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Polega to na tym, że każdorazowe zastąpienie odcinka drogi należącego do innego podmiotu niż gmina odcinkiem nowym wiąże się z zaliczeniem odcinka zastąpionego do kategorii dróg gminnych.

Skarżące gminy stwierdziły, że głównym wzorcem kontroli kwestionowanego art. 10 ust. 5 ustawy o drogach jest art. 165 Konstytucji, wyrażający zasadę samodzielności j.s.t., w tym gmin. Wnioskodawca, podnosząc zarzut niezgodności z tym wzorcem, dowodzi, że ustawodawca, wprowadzając w zaskarżonym przepisie szczególne rozwiązanie w zakresie nabywania przez gminy z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogi, zlekceważył podmiotowość prawną gmin, zignorował ich byt jako podmiotów prawa prywatnego i naruszył obowiązujące reguły przekazywania mienia w ramach sektora publicznego. Tym samym art. 10 ust. 5 ustawy o drogach narusza także art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

Ponadto kwestionowany przepis narusza art. 16 ust. 2 Konstytucji. Naruszenie to polega na tym, że gminom narzucono, niezależnie od ich woli, obowiązekłożenia na utrzymanie dróg, które faktycznie nie spełniają roli dróg gminnych, lecz należą do dróg wyższej kategorii. Tak daleko idąca ingerencja ustawodawcy w samodzielność gmin, w ocenie wnioskodawcy, jest nadmierna.

Wnioskodawca zakwestionował także zgodność art. 10 ust. 5 ustawy o drogach z art. 2 Konstytucji. Przepis ustawy narusza kilka zasad wywiedzionych z zasady demokratycznego państwa prawnego: tj. zasadę równego traktowania gminy w sferze kształtowania praw właścicielskich przez czynności cywilnoprawne na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi; zasadę sprawiedliwości społecznej przez to, że gmina musi ponosić koszty utrzymania nieruchomości służącej w rzeczywistości całemu regionowi, a nie tylko wspólnocie gminnej; zasadę prawidłowej legislacji.

W ocenie wnioskodawcy naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego zasadę równości, polega na tym, że zaskarżony przepis „abstrahuje od zasady równości podmiotów, faworyzując, kosztem gmin, Skarb Państwa i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego”.

2. Zakwestionowany przepis – art. 10 ust. 5 ustawy o drogach w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej miał następujące brzmienie:

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

W dniu 13 września 2013 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.).

Art. 10 ust. 5 ustawy o drogach uzyskał nowe brzmienie: „Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej”. Ustawa ta dodała także w art. 10 po ust. 5 kolejne ustępy 5a-5f.

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

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

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

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

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

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

W kolejnych przepisach ustawodawca postanowił, że:

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

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

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

Ustawa ta przed podpisaniem została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją jej art. 1 pkt 2 w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie oraz art. 2 ustawy o drogach (sprawa o sygn. Kp 2/13). We wniosku Prezydenta nie zakwestionowano przyjętego w ustawie zmieniającej z 2013 r. nowego brzmienia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach.

Przedmiotem zaskarżenia Prezydent nie uczynił samego uchylecia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, zakwestionował natomiast wprowadzenie w miejsce obecnego brzmienia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach „kaskadowej” procedury zmiany kategorii dróg publicznych zastępowanych przez wybudowane równolegle do nich nowe odcinki dróg. Wnioskodawca nie zaskarżył przy tym pierwszego automatycznego „kaskadowego” rozdzielania dróg zastępowanych (z mocy prawa) między samorząd województwa, powiatu i gminy. W pierwszym etapie istniejące odcinki dróg publicznych, zastępowane nowymi odcinkami dróg, będą pozbawiane dotychczasowej kategorii z mocy prawa (*ex lege*) i zaliczane z mocy prawa (*ex lege*) do kategorii niższej odpowiednio o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju.

Zarzut niezgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji został postawiony wyłącznie względem dalszego postępowania z drogami zastąpionymi, które z mocy prawa stały się mieniem właściwej j.s.t. Jest to mechanizm „kaskadowego” przekazywania tych dróg na podstawie uchwał podejmowanych przez organy j.s.t., uzupełniający rozdział odcinków dróg z mocy ustawy. W drugim etapie jednostki samorządu terytorialnego, które na podstawie dodanych ustawą zmieniającą z 2013 r. art. 10 ust. 5, 5e i 5f otrzymają odcinki dróg z mocy prawa, będą mogły wykorzystać dalszą procedurę „kaskadowej” zmiany kategorii drogi na podstawie uchwały swego organu stanowiącego w celu przekazania drogi innej j.s.t. Pozbawienie drogi jej kategorii i zaliczenie do kategorii niższej o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju dotyczyć będzie jedynie samorządu wojewódzkiego i powiatowego, ponieważ odcinki dróg powiatowych, zastąpione przez drogi nowo wybudowane,

zostaną zaliczone do dróg gminnych „automatycznie” na podstawie dodanego przez ustawę zmieniającą z 2013 r. do ustawy o drogach art. 10 ust. 5f.

3. Wyrokiem z 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 (OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 65), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „1. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części obejmującej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460) w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

3. Art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji”. Wyrok ten został opublikowany w Monitorze Polskim z 8 czerwca 2015 r. pod pozycją 517.

Ustawa po podpisaniu przez Prezydenta RP została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 24 czerwca 2015 r. pod poz. 870 i weszła w życie 9 lipca 2015 r. Z tym dniem utracił moc obowiązującą zakwestionowany przez wnioskodawców art. 10 ust. 5 ustawy o drogach w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej z 2003 r.

W tej sytuacji Trybunał stwierdza, że zakwestionowany we wniosku Rady Gminy Stare Czarnowo, Rady Gminy Bielice, Rady Miejskiej w Pyrzycach, Rady Miejskiej w Lipianach, Rady Miejskiej w Myśliborzu, Rady Gminy Nowogródek Pomorski art. 10 ust. 5 ustawy o drogach w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej z 2003 r. utracił moc obowiązującą, co – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), powoduje konieczność umorzenia postępowania w sprawie.

Trybunał zwraca uwagę, 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.). Zgodnie z 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”. Dlatego też podstawę prawną umorzenia stanowi art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

4. Trybunał Konstytucyjny, analizując zakres zmian legislacyjnych, zauważa, że treść normatywna zakwestionowanego przez skarżące gminy przepisu, tj. art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, uległa zasadniczej zmianie. Ustawodawca przyjął bowiem, że dotychczasowe każdorazowe zastąpienie odcinka drogi należącego do innego podmiotu niż gmina odcinkiem nowym i zaliczenie odcinka zastąpionego do kategorii dróg gminnych nie będzie miało miejsca.

W ww. wyroku o sygn. Kp 2/13 Trybunał stwierdził, że „Istotną zmianą legislacyjną w ustawie zmieniającej [z 2013 r.] jest uchylenie obecnego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. i wynikającej z niego normy prawnej na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy zmieniającej. Uchylenie art. 10 ust. 5 u.d.p. w dotychczasowym brzmieniu stanowiło podstawowe założenie wszystkich trzech projektów poselskich. (...) Kolejną zmianą legislacyjną jest wprowadzenie trybu «naprawy» sytuacji tych gmin, które na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu przejmowały z mocy prawa zadania zarządzania i utrzymywania odcinków dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane. Ustawa zmieniająca przewiduje znów dwuetapowość procedury «naprawczej».

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

Z drugiej strony, po zastosowaniu mechanizmu «naprawczego» możliwe będzie «zwrotne» wykorzystanie przez samorządy wojewódzki i powiatowy możliwości podjęcia przez sejmik województwa uchwały skutkującej zaliczeniem przekazanej przez gminę drogi do kategorii drogi powiatowej, a przez radę powiatu – uchwały skutkującej zaliczeniem przekazanej przez województwo dawnej drogi gminnej z powrotem gminie miejsca jej położenia”.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

156

POSTANOWIENIE
z dnia 21 października 2015 r.
Sygn. akt P 101/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 października 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku:

czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273) i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **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 Gdańsk-Południe w Gdańsku postanowieniem z 27 marca 2015 r. wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012) i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń lub u.k.w.) w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639; dalej: ustawa o pracownikach sądów i prokuratury lub u.p.s.p.).

1.1. Przed pytającym sądem toczy się postępowanie o wynagrodzenie. Sześciu powodów pozwami wniosło o zasądzenie wynagrodzeń za lata 2011-2013 wraz z ustawowymi odsetkami w kwotach, o jakie – zdaniem powodów – powinno zostać podwyższone ich wynagrodzenie w tym okresie.

Powodowie zatrudnieni są w pozwanym sądzie na stanowiskach: zastępcy głównego księgowego, starszego inspektora, inspektora ds. BHP, stażysty, rzemieślnika i inspektora. Ich stosunki pracy są uregulowane w art. 147 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.). Powodowie wskazali, że podwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach dotyczących pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, a zatem waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, ustalany corocznie w ustawach budżetowych. Powodowie podnieśli, że ich wynagrodzenia w latach 2011-2013 nie były w ogóle waloryzowane, chociaż powinny być na poziomie prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, czyli 102,3% w 2011 r., 102,8% w 2012 r. i 102,7% w 2013 r.

1.2. Pytający sąd wskazał, że zgodnie z art. 14a u.p.s.p. podwyższanie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Wynagrodzenia te są waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, przez który rozumie się wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego.

Analiza przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń doprowadziła pytający sąd do wniosku, że zasadą i obowiązkiem jest przeprowadzanie waloryzacji wynagrodzeń pracowników objętych zakresem stosowania tej ustawy, która służy zachowaniu stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń pieniężnych. Istotą waloryzacji jest zaś podwyższenie (wzrost) wysokości wynagrodzenia, które winno następować corocznie.

W związku z powyższym wątpliwości budzi brak dokonania takiej waloryzacji przez określenie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie 100,0%, czy też ustalenia wskaźnika na poziomie niższym niż wskaźnik inflacji. Przepisy kolejnych ustaw budżetowych, wskazane w pytaniu prawnym, pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia przez ustalenie wskaźników na dotychczasowym poziomie wynagrodzenia pracowników.

1.3. Zdaniem pytającego sądu, ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń statuuje ekspektatywę nabycia prawa do zwaloryzowanego wynagrodzenia w razie spełnienia przesłanek zastosowania instytucji waloryzacji, czyli zmiany siły nabywczej pieniądza. W rozpatrywanej sprawie przesłanka ta zaktualizowała się, ponieważ w latach 2011-2013 występowało zjawisko inflacji. W związku ze zmniejszeniem siły nabywczej pieniądza wystąpiła konieczność zastosowania instytucji waloryzacji wysokości wynagrodzenia, a zatem można mówić już nie o ekspektatywie, ale prawie nabytym.

1.4. Pytający sąd stwierdził, że ochroną wynikającą z art. 64 Konstytucji objęty został obszerny katalog praw majątkowych, w tym prawo do wynagrodzenia. Ochrona praw majątkowych polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących im praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty.

Z ustawy o pracownikach sądów i prokuratury oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń wynika prawo pracowników sądów do corocznego wzrostu wynagrodzeń. Tymczasem ustawodawca w treści przepisów objętych pytaniem prawnym, przez pozbawienie pracowników prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy, dopuścił się naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Przepisy ustaw budżetowych, które utrzymują wynagrodzenie pracowników sądów na dotychczasowym poziomie, są tym samym sprzeczne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.5. W ocenie pytającego sądu przyjmowane przez ustawodawcę kolejne ustawy budżetowe, niwelujące słuszne oczekiwania pracowników sądów do otrzymania stosownego wzrostu wynagrodzeń w kolejnym roku, pozostają w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto można uznać, że praktyka braku waloryzacji wynagrodzeń nie ma charakteru incydentalnego, a staje się normą naruszającą prawa pracownika. Potwierdza to stan faktyczny sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd, z którego wynika, że w grupach zawodowych powodów wynagrodzenia nie podlegają waloryzacji od kilku lat.

1.6. Zdaniem pytającego sądu, mimo że kwestionowane ustawy budżetowe utraciły moc obowiązującą z upływem danego roku, pytanie prawne jest dopuszczalne ze względu na ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki.

Uzasadniając wpływ odpowiedzi na pytanie prawne na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy, pytający sąd wskazał, że „stwierdzenie zgodności wskazanych w treści pytania przepisów prawnych z Konstytucją skutkować będzie oddaleniem powództwa. Natomiast w przypadku uznania, że przepisy wskazane w treści pytania są sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi, zostaną one wyeliminowane z porządku prawnego. Skutkować to będzie powstaniem luki prawnej – luki konstrukcyjnej (...)”, ze względu na brak wskaźnika waloryzacji wynagrodzeń. W ocenie pytającego sądu rozstrzygnięcie sprawy w takim wypadku będzie wymagać eliminacji powstałej luki przez zastosowanie *analogii legis* w zakresie instytucji waloryzacji wynikającej z art. 358¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). Skoro aksjologicznym uzasadnieniem wprowadzenia wskaźnika wynagrodzeń jest zapewnienie realnej wartości wynagrodzeń pracowników na generalnie niezmiennym poziomie, a zatem wysokość wynagrodzenia winna corocznie wzrastać i dostosowywać się do zmiany siły nabywczej pieniądza, to zasadnym jest poszukiwanie zbliżonego pod względem aksjologicznym i spójności ocen prawodawcy rozwiązania prawnego. Takim przepisem jest właśnie art. 358¹ § 3 k.c., którego odpowiednie zastosowanie jest możliwe z mocy art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.).

2. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie zajął stanowiska.

3. Prokurator Generalny pismem z 6 lipca 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny nie podzielił rozumowania pytającego sądu co do niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Wskazał, że art. 358¹ § 3 k.c. stanowi, iż w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, zmienić wysokość lub sposób spełnienia świadczenia pieniężnego, chociażby były ustalone w orzeczeniu lub umowie. Zdaniem Prokuratora, zastosowanie tego przepisu jako ewentualnej podstawy do waloryzacji wynagrodzeń za pracę, a tym samym oparcie na nim rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem, nie wydaje się możliwe. Potwierdza to orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego wynika, że waloryzacja wynagrodzenia za pracę, dokonywana przez sąd w trybie art. 358¹ § 3 k.c., jest możliwa tylko wtedy, gdy świadczenie nie zostało spełnione w terminie. Sąd Najwyższy wyraził ponadto pogląd, że w drodze waloryzacji świadczeń pieniężnych nie można zmienić ani pominąć ustawowych mechanizmów rządzących ustaleniem i zmianą wysokości wynagrodzenia za pracę.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w analizowanej sprawie nie można zastosować instytucji waloryzacji sądowej, albowiem wynagrodzenia powodów zostały wypłacone, a zobowiązania dłużnika wygasły. W tej sytuacji trzeba uznać, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie została spełniona.

3.2. Prokurator Generalny odnotował, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał już połączone pytania prawne Sądu Rejonowego w Rzeszowie, Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu oraz Sądu Rejonowego w Sandomierzu o zbadanie m.in. zgodności art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją rzekomego naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012 i 2013, waloryzowanego według norm określonych w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w związku z art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. Treść powyższych pytań była taka sama jak w niniejszej sprawie, zaś pytania te zostały zadane na kanwie identycznych co do istoty stanów faktycznych i prawnych, jak w sprawie zawisłej przed Sądem Rejonowym Gdańsk-Południe w Gdańsku.

Postanowieniem z 11 lutego 2015 r. o sygn. P 44/13 (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21), Trybunał umorzył postępowanie w sprawie pytań prawnych Sądu Rejonowego w Rzeszowie, Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu oraz Sądu Rejonowego w Sandomierzu, stwierdzając, że w wypadku uznania przepisów ustaw budżetowych, wskazanych w *petitum* pytań prawnych, za niezgodne z Konstytucją, powstanie luka prawna, która wymagałaby interwencji ustawodawcy. Prokurator Generalny przypomniał pogląd wyrażony przez Trybunał w przywołanym postanowieniu, że nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego,

jeżeli na skutek hipotetycznego wyroku o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów powstałaby luka prawna, wymagająca interwencji legislacyjnej

Prokurator Generalny uznał, że w niniejszej sprawie zachodzi identyczna sytuacja, jak w sprawie o sygn. P 44/13. W wypadku uznania za niezgodne z ustawą zasadniczą przepisów ustaw budżetowych, które zostały wskazane w *petitum* pytania prawnego, i derogowania ich z porządku prawnego, Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku nie będzie mógł, w toczącej się sprawie, wydać odmiennego rozstrzygnięcia. Wynagrodzenia powodów mogą bowiem zostać podwyższone (zwaloryzowane) tylko w oparciu o wskaźnik ustalony w ustawie budżetowej. W tej sytuacji trzeba uznać, że w niniejszej sprawie nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 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. Treść powyższych przepisów wskazuje na przesłanki, od których spełnienia zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

Trybunał zwraca uwagę, że w niniejszej sprawie, ze względu na treść 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.), zastosowanie mają przepisy dotychczasowej ustawy o TK.

1.1. Przesłanka podmiotowa określa podmiot mający kompetencję do inicjowania kontroli przepisów prawa przez Trybunał w drodze pytania prawnego. Podmiotem tym może być 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).

1.2. Przesłanka przedmiotowa określa przedmiot pytania prawnego. Może nim być każdy akt normatywny (przepis prawny), a zatem akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. postanowienie TK 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, przy czym jako wzorzec kontroli powinien być wskazany 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).

1.3. Przesłanka funkcjonalna wskazuje na związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Pytanie prawne może być podniesione wyłącznie na tle konkretnej sprawy, a jego przedmiotem może być wyłącznie przepis prawa, który ma bezpośredni związek z toczącym się postępowaniem (por. postanowienie TK z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195). Tym samym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (por. postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08 oraz 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92). W drodze pytań prawnych mogą podlegać ocenie Trybunału „te regulacje prawne, które będą wykorzystane (stosowane) w trakcie postępowania sądowego i które mogą doprowadzić organ sądowy do wydania na ich podstawie aktu stosowania prawa (orzeczenia). Mogą to być zarówno przepisy (normy) prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy (normy) prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy (normy) kompetencyjne i ustrojowe” (postanowienie TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; zob. również postanowienie TK z 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).

1.3.1. Kontrola dokonywana w drodze pytań prawnych ma charakter incydentalny i jest możliwa jedynie w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz 15 kwietnia

2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądownie niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, a owa zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Tym samym pytający sąd musi dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08 oraz 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). W konsekwencji przedmiotem pytania prawnego może być tylko ten przepis, którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału wywrze bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której przedstawiono pytanie prawne (por. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). Musi zatem zachodzić relewantna i ścisła relacja między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, czyli między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31 oraz 20 października 2010 r., sygn. P 37/09).

1.3.2. Trybunał stwierdza, że instytucja pytania prawnego ma charakter subsydiarny. Oznacza to, że pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07 oraz 4 października 2010 r., sygn. P 12/08). Wątpliwości co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą muszą być obiektywnie uzasadnione i na tyle istotne, by potrzebne było ich wyjaśnienie w ramach procedury pytań prawnych przez Trybunał (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07 oraz 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).

2. W niniejszej sprawie została spełniona przesłanka podmiotowa pytania prawnego, ponieważ zostało ono skierowane przez Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa, ponieważ jako przedmiot kontroli zostały wskazane w odpowiednim zakresie przepisy ustawowe: art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150; dalej: ustawa budżetowa na rok 2011), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273; dalej: ustawa budżetowa na rok 2012) oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej: ustawa budżetowa na rok 2013).

Analizy wymaga jednak spełnienie przez pytający sąd przesłanki funkcjonalnej.

3. Sprawa, na kanwie której zostało skierowane do Trybunału pytanie prawne, dotyczy roszczeń o zapłatę kwot pieniężnych będących różnicą wysokości wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez powodów w latach 2011-2013 i wysokości wynagrodzenia za pracę, jakie powodowie powinni otrzymać, jeżeli w powyższym okresie zostałyby dokonana waloryzacja ich wynagrodzeń za pracę. W związku z powyższym sąd, w celu prawidłowego rozpoznania spraw, powinien ustalić, czy i w jaki sposób wynagrodzenie za pracę powodów winno być zwaloryzowane.

Powodowie, zatrudnieni na stanowiskach zastępcy głównego księgowego, starszego inspektora, inspektora ds. BHP, stażysty, rzemieślnika i inspektora, objęci są zakresem zastosowania ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2015 r. poz. 1241; dalej: u.p.s.p.). Stosownie do art. 14a u.p.s.p. „[p]odwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń”. Powyższe zasady zostały uregulowane 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.; dalej: u.k.w.). Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.k.w. „[w]ynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń”, który – stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w. – jest ustalany w ustawie budżetowej.

W związku z powyższym pytający sąd, w celu wydania właściwego rozstrzygnięcia, zobowiązany będzie bezpośrednio zastosować art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013, które określają średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w latach 2011-2013.

Rozważenia wymaga jednak to, czy ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności powyższych przepisów ustaw budżetowych wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed pytającym sądem.

3.1. Pytający sąd wskazał, że w razie stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów powstanie luka prawna – luka konstrukcyjna, ze względu na eliminację przepisów określających wskaźnik waloryzacji wynagrodzeń. Rozstrzygnięcie sprawy w takim wypadku będzie wymagać eliminacji powstałej luki, przez zastosowanie *analogii legis* i instytucji waloryzacji wynikającej z art. 358¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), ponieważ pod względem aksjologicznym i spójności ocen prawodawcy jest to rozwiązanie prawne zbliżone do zaskarżonych przepisów. Odpowiednie zastosowanie art. 358¹ § 3 k.c. jest zaś możliwe na mocy art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.).

3.2. Trybunał podziela stanowisko pytającego sądu, że ewentualne orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów ustaw budżetowych doprowadziłoby do sytuacji, w której za niezgodne z Konstytucją zostałyby uznane i tym samym wyeliminowane z porządku prawnego przepisy, określające wysokość średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w latach 2011-2013.

Jednocześnie wciąż obowiązywałyby art. 14a u.p.s.p. i art. 4 ust. 2 u.k.w., zgodnie z którymi wynagrodzenie za pracę pracowników sądów i prokuratury jest waloryzowane lub podwyższane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Obowiązywałyby także art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w., który wskazuje, że powyższy wskaźnik ustalany jest w ustawie budżetowej.

W takim hipotetycznym stanie normatywnym pytający sąd nadal byłby zobowiązany do przyjęcia, że podwyższenie wynagrodzenia za pracę powodów winno nastąpić – stosownie do art. 14a u.p.s.p. i art. 4 ust. 2 u.k.w. – tylko na podstawie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Z kolei jedynym sposobem ustalenia przez pytający sąd tego wskaźnika byłoby, stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w., jego odczytanie z odpowiednich przepisów ustaw budżetowych, które jednak zostałyby usunięte z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału (por. postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21).

3.3. Pytający sąd wskazał, że w hipotetycznym stanie prawnym, powstałym na skutek wyeliminowania z porządku prawnego zaskarżonych przepisów ustaw budżetowych, dopuszczalne byłoby jednak zastosowanie na podstawie art. 300 k.p. na zasadzie *analogii legis* art. 358¹ § 3 k.c. w zakresie instytucji waloryzacji.

Trybunał zwraca uwagę, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, przewidziany w art. 358¹ § 3 k.c. mechanizm waloryzacji może być stosowany tylko w odniesieniu do tych wynagrodzeń lub ich składników, które nie zostały wypłacone w terminie (por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 29 czerwca 1995 r., sygn. akt I PZP 5/95, Lex nr 23537 i uchwała SN z 17 kwietnia 1998 r., sygn. akt III ZP 45/97, OSNP nr 24/1998, poz. 712 oraz wyroki SN z: 15 kwietnia 1994 r., sygn. akt I PRN 14/94, OSNP nr 4/1994, poz. 69; 8 października 1996 r., sygn. akt I PRN 90/96, II PRN 90/96 i I PRN 96/96, Lex nr 1222362, OSNP nr 12/1997 poz. 212 i 213 oraz 26 listopada 2013 r., sygn. akt II PK 65/13, OSNP nr 10/2014, poz. 145). Tymczasem w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd wynagrodzenia zostały wypłacone pracownikom w terminie, lecz tylko – zdaniem powodów – w zbyt niskiej wysokości, nie zostały bowiem zwaloryzowane.

Pytający sąd w ogóle nie ustosunkował się do powyższej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, stawiając wbrew niej tezę, że w rozpatrywanej sprawie na podstawie art. 300 k.p. na zasadzie *analogii legis* możliwe będzie odpowiednie zastosowanie art. 358¹ § 3 k.c., mimo że wynagrodzenia zostały wypłacone pracownikom, aczkolwiek – zdaniem powodów – w zbyt niskiej wysokości. Dopuszczalność rozwiązania przedstawionego przez pytający sąd nie została tym samym w dostatecznym stopniu uzasadniona – argumentacja zawarta w pytaniu prawnym jest fragmentaryczna i niekompletna. Nie pozwala ona na ustalenie, czy i w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby zaskarżone przepisy prawne utraciły moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o ich niezgodności z Konstytucją.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że pytający sąd nie wykazał związku funkcjonalnego między pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem toczącej się sprawy.

4. Trybunał zwraca ponadto uwagę na to, że zaskarżone zostały przepisy ustaw budżetowych, które utraciły już moc obowiązującą, skonsumowały się bowiem z upływem danego roku budżetowego.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Niemniej, stosownie do art. 39 ust. 3 ustawy o TK, nie umarza się postępowania w powyższym wypadku, jeżeli wydanie orzeczenia przez Trybunał jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jako wyjątek od ogólnych zasad orzekania, zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK wymaga jednak szczegółowego uzasadnienia.

Pytający sąd poprzestał na stwierdzeniu, iż „pomimo, że kwestionowane akty normatywne jako ustawy budżetowe utraciły moc obowiązującą z upływem danego roku, to ze względu na ochronę konstytucyjnych praw

pytanie prawne jest dopuszczalne, zmierza bowiem do ochrony praw podmiotowych jednostki”. Takie uzasadnienie należy uznać za niewystarczające dla zastosowania wyjątku z art. 39 ust. 3 ustawy o TK (por. postanowienie TK z 28 kwietnia 2015 r., sygn. P 7/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 59).

5. Z powyższego wynika, że pytanie prawne Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku nie spełnia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego oraz nie zostało należycie uzasadnione, stosownie do wymogów wynikających z art. 32 ustawy o TK.

W związku z tym Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku oraz utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Określając podstawę prawną postanowienia, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015. Weszła w życie ustawa o TK z 2015 r. 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 i 3 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

157

POSTANOWIENIE
z dnia 27 października 2015 r.
Sygn. akt SK 2/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Miroslaw Granat
Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej z siedzibą w Sopocie, o zbadanie zgodności:

art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.) w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem przez założycieli oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, w tym prezesa, z art. 2, art. 7, art. 22 w związku z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 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 27 listopada 2012 r. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa z siedzibą w Sopocie (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia

1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.; dalej: prawo bankowe) w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek dawania rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem przez założycieli oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, w tym prezesa, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 22 w związku z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 12 marca 2013 r. (sygn. Ts 290/12, niepubl.) Trybunał odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Na postanowienie to skarżąca wniosła zażalenie, które zostało uwzględnione przez Trybunał w postanowieniu z 9 stycznia 2014 r. (sygn. Ts 290/12, niepubl.).

3. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: W decyzji z 28 sierpnia 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), po rozpatrzeniu wniosku założycieli: Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (dalej: Kasa Krajowa), Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych oraz Towarzystwa Ubezpieczeń na Życie Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych SA, odmówiła wydania zezwolenia na utworzenie banku. W uzasadnieniu decyzji, oceniając spełnienie warunków wymaganych do utworzenia banku oraz zaistnienie przesłanek odmowy wydania zezwolenia na jego utworzenie, KNF uznała, że nie zostały spełnione wymagania wymienione przez ustawodawcę w art. 30 prawa bankowego. Po pierwsze, jeden z założycieli, tj. Kasa Krajowa, nie dawał rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania tworzonemu bankiem, tj. nie spełniał przesłanki, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego. KNF wyjaśniła, że budzą zastrzeżenia znajomość i poszanowanie przez Kasę Krajową przepisów prawa, w tym regulacji dotyczących gospodarki finansowej, mających bezpośrednie znaczenie dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, oraz działalność i reputacja osób zasiadających w organach założycieli banku, przeciwko którym w przeszłości toczyły się postępowania karne. Po drugie, nie zostało zapewnione wyposażenie banku w fundusze własne, zgodnie z warunkiem wynikającym z art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa bankowego. W ocenie KNF, Kasa Krajowa, będąca głównym założycielem banku i jego większościowym akcjonariuszem, nie posiadała zdolności do wniesienia przypadającej na nią części kapitału założycielskiego. W świetle obowiązujących przepisów oraz ze względu na wielkość funduszy własnych Kasy Krajowej nie miała ona możliwości zgodnego z prawem dysponowania zadeklarowanymi środkami finansowymi w celu opłacenia przypadającej na nią części kapitału założycielskiego, który w momencie tworzenia banku jest jego jedynym funduszem własnym.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy KNF decyzją z 26 listopada 2009 r. utrzymała w całości w mocy decyzję z 28 sierpnia 2008 r.

Po rozpoznaniu skargi założycieli banku na decyzję KNF z 26 listopada 2009 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie w wyroku z 10 listopada 2010 r. oddalił skargę. W uzasadnieniu wskazał, że decydujące znaczenie w sprawie ma kwestia wyposażenia banku w fundusze własne przez Kasę Krajową. W tym zakresie podzielili stanowisko KNF, zgodnie z którym w świetle obowiązującego stanu prawnego Kasa Krajowa nie posiadała zdolności do wniesienia przypadającej na nią części kapitału założycielskiego i w konsekwencji nie został spełniony wymóg art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa bankowego. Odnosnie do przesłanki braku rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem przez założycieli banku, WSA wskazał, że jest to niewątpliwie przesłanka ocenna, lecz nie oznacza to dowolności. Z punktu widzenia interesów klientów banku nie jest korzystne, aby w stosunku do założycieli, czyli osób wywierających decydujący wpływ na działalność nowo utworzonego banku, w przeszłości (bliższej czy dalszej) toczyło się jakiegokolwiek postępowanie karne. WSA podzielił stanowisko KNF, że ten fakt, nawet w wypadku umorzenia postępowania karnego, nie może pozostawać bez wpływu na ocenę rękąmi tych osób.

Wyrokiem z 17 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 566/11, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną założycieli banku od wyroku WSA w Warszawie z 10 listopada 2010 r., w pełni podzielając ustalenia faktyczne i prawne oraz ich ocenę dokonane przez ten sąd. Wyrok NSA został doręczony skarżącej 28 sierpnia 2012 r. i jest ostatecznym rozstrzygnięciem w jej sprawie.

4. Uzasadniając naruszenie konstytucyjnych wolności i praw wynikających z powołanych wzorców kontroli, skarżąca argumentowała, że w wyniku wydania ostatecznego orzeczenia, którego materialnoprawną podstawę stanowił m.in. zakwestionowany art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, doszło do naruszenia zasady określoności przepisów prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, przez „zbyt ogólne oraz jednocześnie mało precyzyjne wskazanie w zaskarżonym przepisie przesłanek, w oparciu o które organ administracji – Komisja Nadzoru Finansowego – rozstrzyga o kwestii zezwolenia na utworzenie banku” (uzasadnienie skargi, s. 2). W ocenie skarżącej prowadzi to do zbyt daleko idącej dowolności oraz uznaniowości przyznanej organowi administracji na mocy kwestionowanego przepisu. W konsekwencji KNF prowadzi na jego podstawie działanie w ramach tzw. uznania

administracyjnego, które w demokratycznym państwie prawnym nie może przybrać form sprzecznych z zasadą legalności działania administracji. To z kolei, zdaniem skarżącej, narusza zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji, bo kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie.

Skarżąca zarzuca ponadto naruszenie zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jej zdaniem zakwestionowany przepis w sposób nieuprawniony i nadmierny ingeruje w wolność działalności gospodarczej wyrażoną w art. 22 Konstytucji. Norma zawarta w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego nie spełnia, w ocenie skarżącej, testu proporcjonalności i z tego względu jest niezgodna z nakazem dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej tylko ze względu na ważny interes publiczny określony w art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca podkreśliła także, że regulacja, która ustanawia ograniczenie korzystania z wolności działalności gospodarczej, nie może poprzestawać na określeniu tylko formalnych elementów tego ograniczenia. W jej ocenie, samo przyznanie organowi administracji kompetencji w zakresie podejmowania działań o charakterze reglamentacyjnym, bez jednoczesnego doprecyzowania merytorycznych przesłanek jej realizacji, nie może być uznane za spełniające konstytucyjny wymóg ustawowej podstawy ograniczeń. Rezygnacja ustawodawcy ze wskazania konkretnych materialnych przesłanek reglamentowania działalności bankowej w ujęciu art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego skutkuje niemożnością wyznaczenia takiego kompletnego zarysu wprowadzonych ograniczeń. W konsekwencji nie sposób zweryfikować, czy także sama reglamentacja pełni gwarancyjną rolę dla ochrony dóbr mieszczących się w pojęciu „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 *in fine* Konstytucji.

Dodatkowo, zdaniem skarżącej, przewidziane w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej, przez wprowadzenie niejednoznacznej i niedookreślonej przesłanki rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, narusza art. 20 Konstytucji, który skarżąca powołała dla oceny prawa podmiotowego w postaci wolności działalności gospodarczej i zgodności z Konstytucją jej ustawowych ograniczeń.

5. W piśmie z 4 września 2014 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął jego Marszałek. Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego w zakresie, w jakim odwołuje się do przesłanki dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji. Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.1. Powołując się na orzecznictwo Trybunału dotyczące warunków dopuszczalności powołania jako wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną art. 7 Konstytucji, Sejm podał w wątpliwość dopuszczalność orzekania o zgodności kwestionowanej regulacji z tym wzorcem ze względu na brak wystarczającej argumentacji. Zdaniem Sejmu, poczynione w skardze wywody nie pozwalają stwierdzić, na czym konkretnie miałyby polegać naruszenie zasady praworządności przez art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego oraz jaki jest związek między naruszeniem zasady praworządności a naruszeniem wolności działalności gospodarczej. W ocenie Sejmu, skarżąca wskazuje bowiem raczej na związek między art. 2 i art. 7 Konstytucji, gdyż wyraźnie łączy naruszenie zasady praworządności z zasadą określoności przepisów prawa. W świetle orzecznictwa Trybunału, naruszenie zasady legalizmu może nastąpić także wtedy, gdy przepisy adresowane do organu władzy publicznej są na tyle niejednoznaczne, że pozostawiają tym organom nadmierny zakres swobody i uznaniowości, jednak, zdaniem Sejmu, związek ten nie został dostatecznie wykazany w niniejszej skardze konstytucyjnej. Sejm zakwestionował ponadto twierdzenie skarżącej, że organy administracji, rozstrzygając jej sprawę, nie działały na podstawie i w granicach prawa, skoro opierały swoje rozstrzygnięcie na normie prawnej – art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego. Poza kognicją Trybunału pozostaje zaś ocena działalności organów władzy publicznej, a zatem argumentem na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji nie może być przyjęcie określonego rozumienia danego zwrotu przez organy administracji publicznej ani tym bardziej negatywna decyzja tych organów, pozostająca w sprzeczności z wolą skarżącej.

Postępowanie w zakresie badania zgodności art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego z art. 7 Konstytucji podlega zatem umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. W ocenie Sejmu, skarżąca w sposób niewystarczający wykazała związek między art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego a art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, podnosząc wyłącznie, że kwestionowany przepis narusza zasadę proporcjonalności, lecz nie wyjaśniając, na czym to naruszenie miałyby polegać, co w trybie skargi konstytucyjnej jest niezbędne.

Postępowanie w zakresie badania zgodności art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega zatem umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.3. Za właściwe wzorce kontroli w rozpatrywanej skardze powinny być uznane, zdaniem Sejmu, art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji.

Sejm dokonał szerokiej analizy powołanych wyżej wzorców kontroli w świetle orzecznictwa Trybunału, a także przedstawił mechanizm tworzenia banku w świetle obowiązujących przepisów. Stwierdził, także powołując się na judykaturę Trybunału, że ustawodawca ma nie tylko prawo, ale i obowiązek w możliwie najpełniejszy sposób zabezpieczać interes publiczny przez tworzenie rygorystycznych regulacji dostępu do wykonywania działalności bankowej.

Odnosząc się bezpośrednio do zarzutów skargi, Sejm zwrócił uwagę, że ustawodawca posłużył się zwrotem „dają rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania” także w przepisach innych ustaw, m.in. w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450, ze zm.; dalej: ustawa o SKOK z 2009 r.). Przypomniał swoje wcześniejsze stanowisko zajęte w rozpatrzonej przez Trybunał sprawie o sygn. Kp 10/09, że ze względu na stopień skomplikowania materii, jaką stanowią mechanizmy działania rynków finansowych, konieczne jest użycie pojęć ogólnych, które umożliwiają organowi nadzoru efektywne wykonywanie swej funkcji. Odwołał się również do bogatego orzecznictwa Trybunału, z którego wynika nieodzowność formułowania zwrotów niedookreślonych w systemie prawnym oraz w którym Trybunał dał wyraz warunkom, jakie muszą być spełnione w decyzji z elementami dyskrecjonalnymi. Na podstawie poczynionych ustaleń Sejm uznał, że zwrot „dają rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem” mieści się w konstytucyjnych ramach wyznaczonych przez zasadę określoności przepisów prawa. Jest on jednolicie rozumiany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zobowiązuje organy nadzoru do sprawdzenia, czy osoby zakładające bank lub kandydujące do jego władz, przez ostrożne i stabilne zarządzanie bankiem, dają gwarancje bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w tworzonej instytucji. Gwarancją ochrony praw założycieli banku jest to, iż ustalenie, czy podmiot założycielski daje rękojmię, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, nie jest dowolne. KNF może bowiem żądać na podstawie art. 33 prawa bankowego dodatkowych dokumentów lub danych dotyczących założycieli, jeżeli informacje te są niezbędne do podjęcia decyzji o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, co pozwala na gruntowne zbadanie ustawowych warunków wymaganych do uzyskania zezwolenia. Dodatkowo Sejm wskazał, że kwestionowana przesłanka jest na tyle jednolicie rozumiana w orzecznictwie, że nie można do niej odnieść zarzutu nadmiernej nieprecyzyjności sformułowania, powodującej problemy podczas jej stosowania.

Mając powyższe na uwadze, Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 2 Konstytucji.

6. W piśmie z 10 lipca 2015 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny (dalej: Prokurator). Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

W ocenie Prokuratora, skarga budzi wątpliwości co do związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu w zakresie wskazanym w *petitum* skargi a sytuacją prawnej skarżącej. Istnienie takiego związku w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną warunkuje bowiem interes prawny skarżącego w jej merytorycznym rozstrzygnięciu. Brak takiego związku ma miejsce wówczas, gdy nawet wyrok o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie spowodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze podmiotowych praw konstytucyjnych. Chodzi zatem o sytuację, gdy skarżący, nawet w razie orzeczenia o niekonstytucyjności, nie mógłby uzyskać należytej mu ochrony konstytucyjnej wolności lub prawa, której mu odmówiono na podstawie kwestionowanej regulacji.

Prokurator zwrócił w tym kontekście uwagę, że odmowa udzielenia zgody na utworzenie banku przez założycieli, z których jednym była skarżąca, była oparta nie tylko na stwierdzeniu braku rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, ale także na braku zapewnienia wyposażenia tworzonego banku w fundusze własne. WSA w Warszawie w wydanym w sprawie skarżącej wyroku z 10 listopada 2010 r. przypisał właśnie tej przesłance podstawowe znaczenie, przesądzające o kierunku przyjętego rozstrzygnięcia. Prokurator przypomniał, że katalog przesłanek uzasadniających odmowę wydania zezwolenia na utworzenie banku ma charakter wyczerpujący, a zaistnienie chociaż jednej z nich jest wystarczającym powodem do wydania odmowy udzielenia zezwolenia.

Poczynione ustalenia, w ocenie Prokuratora, pozwalają przyjąć, że nawet wyeliminowanie art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego nie wpłynie na sytuację prawną skarżącej i nie spowoduje skutków sanujących naruszenie wskazanych przez nią praw i wolności konstytucyjnych. W sprawie, na tle której wywiedziono skargę, odmowa udzielenia zezwolenia oparta była również na przesłance braku zapewnienia wyposażenia banku w fundusze własne, których wielkość jest dostosowana do rodzaju czynności bankowych przewidzianych do wykonywania

i rozmiaru zamierzonej działalności. Była to wystarczająca podstawa odmowy udzielenia zezwolenia na utworzenie banku. Rozstrzygnięcie KNF w tym zakresie było bezskutecznie kwestionowane przez skarżącą w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a zaskarżeniu w trybie skargi konstytucyjnej nie podlegał art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa bankowego ani nie podlegały przepisy, które dyskwalifikują wskazane we wniosku założycieli zapewnienie wyposażenia banku w fundusze własne. Problem konstytucyjności zakwestionowanego art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego jest zatem w tym kontekście bez znaczenia, bo jego potencjalne wyeliminowanie pozostanie bez wpływu na aktualność drugiej z przesłanek dyskwalifikujących skarżącą jako założyciela banku. Dodatkowo Prokurator zwrócił uwagę, że niespełnienie tej przesłanki ma charakter trwały w świetle obecnie obowiązujących unormowań ustawy o SKOK z 2009 r., dotyczących przedmiotowych ograniczeń inwestowania wszelkich środków finansowych pozostających w dyspozycji Kasy Krajowej. Wątpliwa jest bowiem dopuszczalność obejmowania przez Kasę Krajową akcji, a tym samym także objęcia akcji tworzonego banku. Ponadto zakres dopuszczalnych form działalności Kasy Krajowej określono w ustawie o SKOK z 2009 r. w wyczerpującym katalogu, w którym bez wątpienia nie mieści się utworzenie banku.

W ocenie Prokuratora, powyższe uzasadnia twierdzenie o braku związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją a sytuacją prawną skarżącą i w konsekwencji konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. W piśmie z 10 marca 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej.

8. Odpowiadając na pismo przewodniczącego składu orzekającego z 5 lutego 2014 r., w piśmie z 10 marca 2014 r. opinię w sprawie przedstawił w imieniu KNF jej przewodniczący.

8.1. W obszernej argumentacji KNF zwróciła m.in. uwagę, że wskazanie rękojmi jako przesłanki, od której zależy uzyskanie konkretnych uprawnień zawodowych lub podjęcie określonej działalności, jest zabiegiem często i powszechnie stosowanym przez ustawodawcę, który pozwala organom administracji publicznej poddać ocenie profesjonalizm oraz walory moralne i etyczne osoby ubiegającej się o zezwolenie lub wpis, a nadto wysnuć prognozę, czy będzie ona w stanie w przyszłości rzetelnie i prawidłowo spełniać swe obowiązki wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej, wykonywanego zawodu albo funkcji. Nie ulega wątpliwości, że przesłanka rękojmiowa jest zwrotem niedookreślonym i ma charakter ocenny, wprowadzając odesłanie do systemu ocen pozaprawnych. Stwierdzenie to nie uprawnia jednak do prezentowania tezy, że organowi administracji publicznej w takim wypadku przydano niczym nieograniczone prawo do interpretowania tego pojęcia w sposób dowolny, ani nie znaczy stanu niedoregulowania wskazującego, że do czasu przyjęcia dodatkowych regulacji uściślających, nie ma ono treści prawnych, mogących rodzić określone skutki. Ponadto niekwestionowany jest normatywny charakter pojęć nieostrych, co oznacza, że organ administracji ma nie tylko prawo, lecz obowiązek ich stosowania z uwzględnieniem reguł wykładni prawa, subsumpcji oraz postępowania dowodowego, dzięki którym zostanie stwierdzone istnienie stanu faktycznego odpowiadającego treści pojęcia niedookreślonego.

8.2. KNF wyjaśniła, że ustalenie, iż rękojmia jest pojęciem nieostrym skutkuje niemożnością wskazania jednej, uniwersalnej definicji „rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem”. Proces ustalania znaczenia tego terminu każdorazowo poprzedzony jest zapoznaniem się z wynikami wykładni językowej. W konsekwencji rękojmię, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, należy ujmować jako wymóg adresowany do założycieli oraz osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, aby dawali oni gwarancję ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, która zapewni należytą ochronę interesów osób korzystających z usług banku. Zapewnienie odpowiedniego poziomu kadry zarządzającej bankiem jest jedną z licznych regulacji ostrożnościowych dotyczących różnych aspektów funkcjonowania banków, których działalność – jako instytucji finansowych – ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej i w związku z tym wymusza szczególnie staranną regulację prawną, zwłaszcza jeśli chodzi o proces ich tworzenia, a następnie prowadzenia przez nie bieżącej działalności.

Organ nadzoru, określając treść przesłanki rękojmiowej, nie może abstrahować od kontekstu normatywnego, w jakim pojęcie to występuje. Jest ona na gruncie art. 30 prawa bankowego jednym z elementów współkształtujących instrumenty reglamentacji działalności banku jako przedsiębiorcy. Szczególną rolę w ustalaniu treści tej przesłanki odgrywa postępowanie dowodowe. W jego ramach organ nadzoru bada m.in. przedmiot działalności podmiotu składającego wniosek o utworzenie banku pod kątem dawania przez niego rękojmi oraz ocenia jego dotychczasową działalność, w szczególności czy obserwowane do tej pory ewentualne negatywne zjawiska mogą zagrażać i w jakim stopniu ostrożnemu i stabilnemu zarządzaniu bankiem. Dowody przeprowadzone

przez organ nadzoru zmierzają do: oceny przedmiotu działalności założycieli z przedmiotem działalności banku; oceny założycieli z punktu widzenia doświadczenia na rynku finansowym; oceny ich wiarygodności z punktu widzenia innych uczestników obrotu gospodarczego; wszechstronnej oceny ich dotychczasowej działalności, w szczególności analizy pojawiających się w przeszłości, jak i mogących zaistnieć w przyszłości problemów natury finansowej, organizacyjnej czy personalnej; oceny zaistniałych w przeszłości naruszeń przepisów prawa, zasad ładu korporacyjnego, dobrych obyczajów kupieckich oraz oceny kondycji finansowej.

8.3. KNF zwróciła także uwagę, że proces konkretyzacji pojęcia niedookreślonego, jakim jest „rękojmia ostrożnego i stabilnego zarządzania” następuje w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Zezwolenie na utworzenie banku jest udzielane w drodze decyzji administracyjnej ze wszelkimi konsekwencjami prawnymi z tego wynikającymi, zwłaszcza koniecznością stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, co pełni funkcję gwarancyjną. Umożliwia założycielom czynny udział w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), a ponadto zapoznanie się z rozumowaniem organu nadzoru, zaś na organ nakłada obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia sprawy i przedstawienia motywów swego rozstrzygnięcia oraz przedstawienia dowodów na poparcie prezentowanych tez. Nadto prawidłowość ustalenia stanu faktycznego zgodnie z regułami postępowania dowodowego oraz dokonana przez organ administracji swobodna ocena zgromadzonych dowodów podlegają kontroli sądu administracyjnego, który ma pełne prawo zastępować interpretację organu własną wykładnią.

8.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji podniesionego w skardze konstytucyjnej, KNF wyjaśniła, że przedstawione przez skarżącą argumenty nie pozwalają na obalenie domniemania konstytucyjności art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego. Nie przedstawiła ona bowiem żadnych dowodów wskazujących na tak daleko idące rozbieżności lub niejasności w stosowaniu tego przepisu, zwłaszcza w orzecznictwie sądów administracyjnych, które dyskwalifikowałyby ten przepis jako unormowanie regulujące reglamentację administracyjną w państwie prawa. Z analizy zakwestionowanego przepisu wynika, że nie występuje zarzucany brak precyzji mający wpływ na określenie jednego z bardzo ważnych kryteriów oceny wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej z siedzibą w Sopocie (dalej: skarżąca) został zakwestionowany art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, ze zm.; dalej: prawo bankowe) w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem przez założycieli oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, w tym prezesa.

1.1. Zakwestionowana norma jest elementem art. 30 prawa bankowego, otwierającego podrozdział D w rozdziale 2 tej ustawy „Tworzenie i organizacja banków oraz oddziałów i przedstawicielstw banków”. Przepisy zawarte w art. 30 prawa bankowego określają przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby możliwe było utworzenie banku. Są one wyrazem wdrożenia dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 1; dalej: dyrektywa 2006/48/WE).

Przesłanki te mają różny charakter. Pierwszą grupę stanowią wymagania finansowe oraz organizacyjne (lokalowe i sprzętowe). W doktrynie podstawowe znaczenie przypisuje się wyposażeniu tworzonego banku w odpowiednie fundusze własne, których wielkość jest dostosowana do rodzaju czynności bankowych przewidzianych do wykonywania i rozmiaru zamierzonej działalności (art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa bankowego; zob. B. Smykła, komentarz do art. 30, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011). Ustawodawca określił także wymagania dotyczące kapitału założycielskiego; m.in. zgodnie z art. 32 ust. 1 prawa bankowego w wypadku banku w formie spółki akcyjnej musi on wynosić minimum równowartość kwoty 5 000 000 euro. Częściowo może być pokryty wkładem niepieniężnym, jednakże pod warunkiem, że będą to składniki majątkowe, w tym nieruchomości, przydatne z punktu widzenia przyszłej działalności bankowej oraz że nie będą stanowiły wartości większej niż 15% kapitału założycielskiego (art. 30 ust. 2 prawa bankowego). W szczególnych sytuacjach KNF może zezwolić na przekroczenie tego limitu (art. 30 ust. 4 prawa bankowego). Jeśli chodzi o wkłady pieniężne, to m.in. wpłaty na kapitał założycielski nie mogą pochodzić z kredytu, pożyczki lub źródeł nieudokumentowanych (art. 30 ust. 5 prawa bankowego).

Jeśli chodzi o wymagania organizacyjne, to niezbędne jest wyposażenie banku w odpowiednią infrastrukturę techniczną, tj. pomieszczenia posiadające odpowiednie urządzenia techniczne, należycie zabezpieczające przechowywane w banku wartości, z uwzględnieniem zakresu i rodzaju prowadzonej działalności (art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. b prawa bankowego).

Założyciele muszą ponadto przedstawić plan działalności tworzonego banku na okres co najmniej trzyletni, wskazujący, że działalność ta będzie bezpieczna dla środków pieniężnych gromadzonych w banku (art. 30 ust. 1 pkt 4 prawa bankowego).

1.2. Drugą grupę stanowią przesłanki odnoszące się do osób założycieli oraz członków zarządu, zawarte w zakwestionowanym w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego. Ustawodawca wymaga, aby dawali oni „rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, przy czym co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu posiadają wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem oraz udowodnioną znajomość języka polskiego”. To ostatnie wymaganie nie jest bezwzględne; KNF może w drodze decyzji odstąpić od wymogu udowodnienia znajomości języka polskiego, jeżeli nie jest to niezbędne ze względów nadzoru ostrożnościowego, biorąc w szczególności pod uwagę poziom dopuszczalnego ryzyka lub zakres działalności banku (art. 30 ust. 1a prawa bankowego).

Według pierwotnego brzmienia art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu powinni dawać „rękojmię prowadzenia działalności w sposób należycie zabezpieczający interesy klientów banku”. Aktualne brzmienie jest efektem dążenia do uzyskania możliwie pełnej zgodności z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2006/48/WE, zgodnie z którym jednym z kryteriów oceny akcjonariuszy lub udziałowców przeprowadzanej przy wydawaniu instytucji kredytowej powinna być potrzeba zapewnienia stabilnego i ostrożnego zarządzania tą instytucją (zob. B. Smykła, *op.cit.*).

Jak wskazuje się w doktrynie, w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego na plan pierwszy wysunięto zarządzanie bankiem, które powinno być ostrożne i stabilne. Interesy posiadaczy rachunków bankowych są bowiem należycie zabezpieczone, jeśli bank jest ostrożnie i stabilnie zarządzany (zob. *tamże*). Oceny, czy założyciele dają rękojmię takiego zarządzania, dokonuje KNF na podstawie danych dotyczących założycieli zawartych we wniosku, o którym mowa w art. 31 ust. 1 prawa bankowego i załączonych do niego dokumentów zgodnie z art. 31 ust. 2 pkt 3 prawa bankowego. Wykaz tych dokumentów określa KNF na podstawie art. 137 pkt 2 prawa bankowego. Ponadto KNF, stosownie do treści art. 30 ust. 1b prawa bankowego, oceniając spełnienie wymagania art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, uwzględnia w szczególności złożone w związku z postępowaniem zobowiązania założycieli dotyczące tworzonego banku lub ostrożnego i stabilnego nim zarządzania. Zobowiązania te zawarte są w planie działalności banku, który przedstawiają wnioskodawcy (zob. G. Sikorski, komentarz do art. 30, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015).

1.3. Spełnienie warunków utworzenia banku podlega sprawdzeniu przez KNF w postępowaniu zmierzającym do wydania zezwolenia na utworzenie banku. Stosownie bowiem do art. 30a prawa bankowego, bank w formie spółki akcyjnej i bank spółdzielczy mogą być utworzone po uzyskaniu zezwolenia KNF. Zgodnie z art. 37 prawa bankowego, KNF odmawia wydania zezwolenia na utworzenie banku lub na zmianę jego statutu, jeżeli nie zostały spełnione wymagania obowiązujące podczas tworzenia banków lub zamierzona działalność banku naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków lub gdy przepisy prawa obowiązujące w miejscu siedziby lub zamieszkania założyciela lub jego powiązania z innymi podmiotami mogłyby uniemożliwić skuteczne sprawowanie nadzoru nad bankiem. Przywołany przepis określa trzy przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia przez KNF. Po pierwsze, jest nią brak spełnienia wymagań obowiązujących podczas tworzenia banku, tj. wymienionych w art. 30 ust. 1 prawa bankowego. Jak wynika z brzmienia tego przepisu, wymagania obowiązujące przy tworzeniu banku muszą być spełnione łącznie. To znaczy, że niespełnienie choćby jednego z nich implikuje – w świetle art. 37 prawa bankowego – negatywne rozstrzygnięcie KNF. Po drugie, odmowa wydania zezwolenia może nastąpić, w razie gdy zamierzona działalność banku naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków. Trzecią przesłanką jest niebezpieczeństwo braku sprawowania skutecznego nadzoru nad bankiem, czego przyczyną mogą być przepisy prawa obowiązujące w państwie założyciela lub jego powiązania z innymi podmiotami. Jeśli którakolwiek z powyższych przesłanek została spełniona, KNF ma obowiązek wydania decyzji odmawiającej zezwolenia. Jeśli żadna z nich nie zachodzi, KNF jest zobowiązana zezwolić na utworzenie banku.

Zezwolenie KNF albo odmowa jego udzielenia są decyzjami administracyjnymi, które zgodnie z art. 11 ust. 2 prawa bankowego mają moc ostateczną i podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do KNF o ponowne rozpoznanie sprawy, a następnie wnieść skargę do sądu administracyjnego.

2. W ocenie skarżącej, art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, i z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji. Narusza także art. 22 w związku z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż w sposób nieuprawniony i nadmierny ingeruje w wolność działalności gospodarczej.

Na s. 6 uzasadnienia skargi skarżąca powołała jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten nie został jednak wskazany w *petitum* skargi, a skarżąca nie odniosła się do niego w żadnym innym miejscu uzasadnienia. Tym samym nie ulega wątpliwości, że skarga w tym zakresie nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W wyniku uwzględnienia zażalenia na postanowienie Trybunału z 12 marca 2013 r., sygn. Ts 290/12, wydane na etapie wstępnego rozpoznania w trybie art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK, skardze konstytucyjnej został nadany dalszy bieg. Skład orzekający, rozpoznający sprawę merytorycznie, nie jest jednak związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne, zaś kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania (zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 65/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 11 i orzecznictwo tam powołane).

Trybunał zbadał więc ponownie, czy skarga konstytucyjna Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej spełnia wszystkie wymogi warunkujące jej merytoryczne rozpatrzenie.

4. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, przysługującym na zasadach określonych w Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie o TK. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

4.1. W doktrynie prawnej przyjmuje się, że w odróżnieniu od skargi powszechnej (*actio popularis*) polska skarga konstytucyjna ma stanowić indywidualny środek ochrony praw i wolności. Pomiędzy zaskarżonym aktem normatywnym a indywidualnym orzeczeniem naruszającym podmiotowe prawa lub wolności konstytucyjne musi więc istnieć ścisły związek, polegający na tym, że zakwestionowany przepis ma stanowić podstawę owego orzeczenia (por. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 69). Warunkiem posłużenia się skargą konstytucyjną jest naruszenie konkretnych konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków jednostki.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału istotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Może ona zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie. Do rozstrzygnięcia o sprawach indywidualnych są bowiem powołane przede wszystkim sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Na tym polega istota przesłanki „ostatecznego orzeczenia”, sformułowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy ani inny środek zaskarżenia (por. postanowienie z 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 9).

Trybunał przypominał również wielokrotnie, że – inaczej niż w wypadku wniosków kierowanych przez podmioty legitymowane na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji – skarga konstytucyjna nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (por. postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117, oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, w odróżnieniu od *actio popularis*, inicjujący skargę konstytucyjną podmiot działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej

w sytuacji, gdy naruszenie nastąpiło rzeczywiście, a nie mogło tylko nastąpić. Celem takiego działania, motywowanego interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego. W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio popularis*, a tego w żadnym wypadku nie przewiduje art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu kwestia aktualności naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego winna podlegać ocenie w trakcie badania merytorycznego skargi. Standardowym instrumentem ochrony praw lub wolności powinna być możliwość weryfikacji treści orzeczenia i jego zmiany przez określony organ (zob. postanowienie o sygn. SK 8/10 oraz powołane tam postanowienia i poglądy przedstawicieli doktryny). Skarga konstytucyjna spełnia bowiem dwie, nierozzerwalnie związane ze sobą funkcje: ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do eliminacji niekonstytucyjnego porządku prawnego. Rozerwanie tej więzi obu wymienionych funkcji prowadziłoby do pozbawienia skargi jej nadzwyczajnego i subsydiarnego charakteru, a więc cech stanowiących o jej istocie (zob. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267).

4.2. Szczególnym wymogiem skargi konstytucyjnej jako indywidualnego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych jest konieczność istnienia związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Istnienie takiego związku warunkuje bowiem interes prawny skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Jego brak ma zaś miejsce wówczas, gdy nawet wyrok o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie powodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze wolności i praw konstytucyjnych. Wyjaśnił to Trybunał w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46). Na tle rozpatrywanej wówczas sprawy, Trybunał stwierdził: „W niniejszej sprawie nie występuje więc wskazana na wstępie, konieczna przesłanka rozpoznania skargi, jaką jest uzależnienie – w konkretnym wypadku – sytuacji skarżącego od orzeczenia Trybunału co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu. Innymi słowy: nawet uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny skargi i uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli konstytucyjnej nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącej. Przeprowadzona wyżej analiza prawna wykazała bowiem, że chociaż art. 5 ustawy zmieniającej został powołany w wyrokach sądowych wydanych w sprawach skarżącej, to nie stanowił źródła naruszenia jej wolności lub praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. O wyniku procesu odszkodowawczego w rzeczywistości decyduje merytoryczna kwalifikacja stanu zaniechania legislacyjnego zaistniałego na tle ustawy nacjonalizacyjnej, a nie – rozwiązanie intertemporalne przyjęte w kwestionowanym przepisie. Skarżąca nie ma więc interesu prawnego w kwestionowaniu art. 5 ustawy zmieniającej”. W cytowanym postanowieniu Trybunał ponownie przypomniał, że skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym nie stanowi swoistej *actio popularis*. Rozstrzygnięcie Trybunału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, choć wywiera skutki *erga omnes*, jednak w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował. To znaczy, że w jego sprawie musi dojść, w wypadku zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie o sygn. SK 26/09 oraz powołane tam postanowienia TK z: 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, cz. II, pkt 2.4 uzasadnienia i 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117, cz. II, pkt 2 i 4 uzasadnienia). Trybunał skonstatował, że ponieważ w rozpatrywanej wówczas sprawie o sygn. SK 26/09 takie konsekwencje nie mogły powstać, wydanie wyroku było niedopuszczalne.

5. W świetle powyższych rozważań rozpatrywana obecnie skarga konstytucyjna budzi wątpliwości w zakresie spełnienia warunku istnienia związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem niekonstytucyjności art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, w zakresie określonym w *petitum* skargi, a sytuacją prawną skarżącej. Trybunał musiał zatem zbadać przede wszystkim, czy skarżąca ma interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. W tym celu poczynił następujące ustalenia:

5.1. Trybunał przypomniał, że w stanie faktycznym, w związku z którym sformułowana została skarga konstytucyjna, podstawą decyzji KNF z 28 sierpnia 2008 r. w sprawie odmowy wydania zezwolenia na utworzenie banku, którego jednym z założycieli była skarżąca, były dwie okoliczności. Po pierwsze, założyciele, wśród nich skarżąca, nie dawali rękami ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, tj. nie spełniali wymogu art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego. Po drugie, nie została spełniona przesłanka art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa bankowego, tj. założyciele nie zapewnili wyposażenia banku w fundusze własne. Jak już Trybunał ustalił (zob. pkt 1 tej części uzasadnienia), warunki utworzenia banku, wskazane w art. 30 prawa bankowego, muszą zostać spełnione łącznie. Tym samym wystarczającą podstawą do odmowy wydania przez KNF zezwolenia na utworzenie banku na podstawie art. 37 prawa bankowego jest niespełnienie choćby jednego z tych warunków. W sprawie skarżącej

wskazane zostały okoliczności, których zaistnienie obliguje KNF do odmowy wydania zezwolenia na utworzenie banku. Katalog przesłanek wymienionych w powołanym przepisie ma charakter wyczerpujący, a niespełnienie choćby jednej z nich jest wystarczającą podstawą do odmowy wydania zezwolenia. W sprawie skarżącej, jak już wspomniano, założyciele nie spełnili dwóch warunków zawartych w art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2. Decyzja KNF z 28 sierpnia 2008 r. po ponownym rozpatrzeniu sprawy została utrzymana w mocy decyzją KNF z 26 listopada 2009 r., a następnie ustalenia poczynione przez organ nadzoru zostały podtrzymane przez sądy administracyjne orzekające w sprawie skarżącej.

5.2. Skarżąca wywodzi w uzasadnieniu skargi, że zakwestionowany art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek dawania rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, narusza przysługującą jej wolność działalności gospodarczej, której istotą jest „swoboda podmiotu prawa prywatnego podjęcia oraz wykonywania tej działalności” (uzasadnienie skargi, s. 7). Skarżąca nie kwestionuje zatem konieczności spełnienia określonych warunków w celu podjęcia działalności gospodarczej, tj. utworzenia banku, w tym również wymogów sformułowanych wobec założycieli i osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk członków zarządu. Nie podważa zatem przyjętego przez ustawodawcę reglamentacyjnego systemu tworzenia banków, co samo w sobie jest ograniczeniem swobody działalności gospodarczej, ani ograniczenia swobody kształtowania składu osobowego organów zarządzających bankiem (tym bardziej że w stanie faktycznym będącym podstawą skargi stwierdzenie braku spełnienia przesłanki dawania rękąmi odnosiło się nie do osób przewidzianych do objęcia funkcji członków zarządu, lecz do założycieli banku).

5.3. Mając powyższe na uwadze, Trybunał ocenił, że nawet gdyby doszło do uwzględnienia zarzutów skarżącej sformułowanych wobec art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego i zostałby wydany korzystny dla niej wyrok, nie dałoby to skutku w postaci sanacji zarzucanego w skardze naruszenia wolności działalności gospodarczej. Art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego nie był bowiem jedyną podstawą odmowy wydania zezwolenia na utworzenie banku, którego jednym z założycieli była skarżąca. Jak już wspomniano, podczas tworzenia banku nie został spełniony przez założycieli także warunek zapewnienia wyposażenia banku w fundusze własne, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa bankowego. Należy zwrócić uwagę, że orzekający w sprawie skarżącej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 listopada 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 655/10, temu warunkowi przypisał decydujące znaczenie, przesądzające o kierunku rozstrzygnięcia podjętego przez KNF (zob. uzasadnienie wyroku, s. 27). Skarżąca zakwestionowała wprawdzie ustalenia poczynione przez KNF, jak i WSA w Warszawie, jednak zostały one podtrzymane przez rozpatrujący jej skargę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 566/11.

W związku z tym, że wystarczającą przesłanką odmowy wydania zezwolenia na utworzenie banku jest okoliczność wskazana w art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a prawa bankowego, potencjalne wyeliminowanie – jako niezgodnego z Konstytucją – art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego pozostanie bez wpływu na to, że skarżąca, jako jeden z założycieli banku, nadal nie będzie spełniać przesłanki wyposażenia tworzonego banku w fundusze własne, czyli nadal nie będzie mogła go utworzyć. Innymi słowy, w sprawie skarżącej nie dojdzie do faktycznej ochrony jej konstytucyjnych praw lub wolności, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji – w tym wypadku wolności działalności gospodarczej. Możliwość wznowienia postępowania po korzystnym dla niej wyroku Trybunału nie będzie bowiem dotyczyła drugiej z niespełnionych przesłanek utworzenia banku, co w konsekwencji nadal będzie skutkowało utrzymaniem w mocy decyzji o odmowie wydania zezwolenia na jego utworzenie.

5.4. W tym świetle Trybunał ocenił, że skarżąca nie ma interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Brak związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją a sytuacją prawną skarżącej pociąga za sobą niedopuszczalność orzekania ze względu na niespełnienie przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

6. Niezależnie od wskazanej wyżej podstawy umorzenia postępowania w sprawie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, Trybunał zwrócił uwagę na inne jeszcze okoliczności uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie zarzutów skarżącej.

6.1. Niewątpliwie podstawowy zarzut skargi dotyczy naruszenia zasady określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że co do zasady art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym. Wzorcami kontroli w skardze konstytucyjnej mogą być bowiem tylko te przepisy, które wyrażają konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Jednakże naruszenie zasad przedmiotowych, wynikających z art. 2 Konstytucji, wyznaczających granice

ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych, może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki. W takiej sytuacji obowiązkiem skarżącego jest wskazanie, jakie prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone, oraz określenie sposobu, w jaki zaskarżony przepis, będący podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej, je naruszył. Samo odwołanie się do zasad wynikających z art. 2 Konstytucji nie wystarczy (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133 oraz postanowienia z: 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34; 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 i 15 grudnia 2008 r., sygn. Ts 89/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 45).

6.2. W analizowanej skardze konstytucyjnej, w szczególności w zażaleniu na postanowienie Trybunału z 12 marca 2013 r., sygn. Ts 290/12, o odmowie nadania skardze dalszego biegu, skarżąca wyjaśniła, że art. 2 Konstytucji ma charakter pomocniczy, zaś zasadniczymi wzorcami kontroli są art. 20 i art. 22 Konstytucji, stanowiące samoistne źródło praw podmiotowych (zob. uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 6 i pismo procesowe z 25 marca 2013 r., s. 2, 3). Jednakże uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji w zasadzie ogranicza się, poza wykazaniem, że powołane przepisy Konstytucji mogą w ogóle być wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, do stwierdzenia, że przewidziane w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego ograniczenie wolności działalności gospodarczej narusza przysługujące skarżącej „prawo podmiotowe w postaci wolności działalności gospodarczej” przez wprowadzenie niejednoznacznej i niedookreślonej przesłanki rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem. W tym świetle należałoby przyjąć, że skarżąca uczyniła art. 2 Konstytucji samoistnym wzorcem kontroli, co w postępowaniu skargowym jest niedopuszczalne.

6.3. Nawet jeśli przyjąć, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, że art. 2 Konstytucji został powołany jako związkowy w stosunku do art. 20 i art. 22 Konstytucji, to skarżąca nie uzasadniła zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej, które miałyby być konsekwencją nieprecyzyjnego i niedookreślonego brzmienia normy wynikającej z art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego.

Formułując zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawa, której źródłem jest art. 2 Konstytucji i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego, nie wystarczy ograniczyć się do stwierdzenia, że dany przepis może stać się źródłem dowolnych i całkowicie uznaniowych rozstrzygnięć organów stosujących prawo. Kryterium pozwalającym stwierdzić, czy dany przepis jest niejasny, jest przede wszystkim sprawdzenie, czy sprawia on trudności w interpretacji i stosowaniu. Wyznacznikiem jest tu zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć opartych na tym samym przepisie. Tymczasem w uzasadnieniu skargi nie zostały powołane żadne rozstrzygnięcia organów administracji ani sądów administracyjnych, z których wynikałoby, że w procesie stosowania prawa przesłanka dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem jest różnie interpretowana, co w konsekwencji prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego i powoduje, że są oni niepewni swoich praw i obowiązków. Skarżąca ograniczyła się do stwierdzenia, że „niedookreślone sformułowanie zawarte we wskazanej wyżej regulacji ustawy Prawo bankowe powoduje, iż organ nadzoru (w tym przypadku Komisja Nadzoru Finansowego) posiada znaczną swobodę w udzielaniu zezwoleń na utworzenie banku. Owa dyskrecjonalność znacznie wykracza poza ramy uznania administracyjnego, z uwagi na niewystarczająco precyzyjne sformułowanie kontestowanego przepisu, a tym samym nieweryfikowalne oraz ocenne kryteria, co wynika z użycia przez ustawodawcę zwrotów nieostrych w odniesieniu do przesłanek warunkujących spełnienie warunków umożliwiających rozpoczęcie działalności bankowej” (uzasadnienie skargi, s. 5). Twierdzenia te nie zostały poparte żadnymi dowodami i nie stanowią wystarczającej argumentacji świadczącej o naruszeniu zasady określoności prawa. Skarżąca polemizuje także z uzasadnieniem wydanego w swojej sprawie wyroku NSA z 17 maja 2012 r., podnosząc, że sąd dokonał niedostatecznej wykładni pojęcia rękojmi, którym posługuje się zakwestionowany przepis (uzasadnienie skargi, s. 5). Argumenty te odnoszą się wyłącznie do sfery stosowania prawa, która nie podlega kognicji Trybunału.

Trybunał zwrócił uwagę, że zarzutom skarżącej o niejasności i niejednoznaczności zakwestionowanego przepisu prowadzącym do dowolności jego stosowania przez organ nadzoru, przeczą uzasadnienia decyzji wydanych przez KNF, w których wyczerpująco ustosunkowano się do rozumienia przesłanki dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem oraz odniesiono ją do konkretnych osób będących założycielami banku (zob. uzasadnienie decyzji z 28 sierpnia 2008 r., s. 3 oraz 19-27, i uzasadnienie decyzji z 26 listopada 2009 r., s. 17-18 oraz 31-44). W uzasadnieniu decyzji z 28 sierpnia 2008 r. KNF wyjaśniła, że w związku z tym, iż dawanie rękojmi, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, jest przesłanką niedookreśloną, to oceniając jej spełnienie, organ nadzoru dokonuje jej wykładni na tle konkretnego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Nie korzysta przy tym z nieograniczonej swobody. Zgodnie z konstytucyjną (art. 7 Konstytucji)

i prawnoadministracyjną (art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) zasadą praworządności organ władzy publicznej korzysta ze swych uprawnień w granicach określonych przepisami prawa. Dla KNF granice takie zostały wyznaczone przez art. 133 ust. 1 prawa bankowego, określający cele nadzoru, wśród których podstawowym jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych. KNF wskazała, że dokonując wykładni przesłanki dawania rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, musi zawsze czynić to w granicach określonych celami nadzoru, na podstawie analizy ustalonego w sprawie stanu faktycznego, w tym oceny poszczególnych założycieli i ich potencjalnego wpływu na nowo utworzony bank (zob. s. 3). W tym świetle niepoparte żadnymi dowodami twierdzenia skarżącej o arbitralnym i w pełni uznaniowym działaniu organu nadzoru na podstawie zakwestionowanego przepisu są bezzasadne.

Mając na uwadze, że to na skarżącym ciąży obowiązek uzasadnienia skargi (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), Trybunał ocenił, że wymóg ten, w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów, nie został w rozpatrywanej sprawie spełniony. Stanowi to podstawę do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

7. Wzorcem kontroli skarżąca uczyniła także art. 7 Konstytucji, formułujący zasadę praworządności. Zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału przepis ten – co do zasady – nie może być wzorcem kontroli konstytucyjnej w postępowaniu skargowym. Nie stanowi bowiem źródła wolności ani praw obywateli. Wyrażona w nim podstawowa zasada funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, tj. zasada praworządności, adresowana jest do wszystkich organów władzy publicznej i nakłada określone rygory na ich działanie. Z treści przepisu nie wynikają natomiast prawa obywateli. Powołanie art. 7 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu skargowym jest możliwe, jednak wyłącznie wówczas, gdy skarżący wskaże, jaki jest związek między naruszeniem przez zakwestionowaną regulację zasady praworządności a naruszeniem konkretnych wolności i prawa konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102).

W rozpatrywanej skardze skarżąca nie powiązała naruszenia zasady praworządności z naruszeniem wolności działalności gospodarczej, lecz odniosła je do zasady określoności przepisów prawa, która nie jest źródłem wolności i praw konstytucyjnych i nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym. Dodać ponadto należy, że w zasadzie nie podała argumentów wskazujących na naruszenie art. 7 Konstytucji. Tym samym nie spełniła wymogów warunkujących powołanie art. 7 Konstytucji jako wzorca kontroli.

8. Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że stosowanie przesłanki rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem należy postrzegać przez pryzmat wymogów stawianych bezpieczeństwu działalności bankowej. W wyroku z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1), oceniając konstytucyjność uprawnień KNF do wyrażania odmowy na powołanie w skład zarządu banku osoby, w stosunku do której jest prowadzone postępowanie karne lub karnoskarbowe, Trybunał podkreślił, że działalność instytucji finansowych, zwłaszcza banków, ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej i w związku z tym wymaga szczególnie starannej regulacji prawnej, zwłaszcza jeśli chodzi o proces tworzenia banków. Wyraził przekonanie, że ustawodawca uczynił zadość temu postulatowi, wprowadzając liczne tzw. regulacje ostrożnościowe wobec banków, które dotyczą różnych aspektów ich funkcjonowania: wymagań kapitałowych, kadrowych i lokalowych podczas tworzenia banków, precyzyjnych wskaźników norm płynności finansowej, pokrycia funduszami własnymi aktywów banku, granic dopuszczalnego ryzyka w działalności kredytowej, stworzenia systemu nadzoru bankowego. Powołał m.in. kwestionowany w niniejszej sprawie art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, wskazując, że jest to jeden z elementów regulacji prawnej służącej zapewnieniu właściwego poziomu kadry zarządzającej bankami. Na tle sprawy o sygn. K 19/01 Trybunał wyraził przekonanie, że „tak wysokie wymagania stawiane osobom ubiegającym się o stanowiska w zarządzie banku odpowiadają uzasadnionym oczekiwaniom gospodarki i społeczeństwa co do poziomu funkcjonowania tych instytucji. Są one zobowiązane do zachowania w obrocie najwyższej staranności”.

Trybunał w obecnym składzie podzielił powyższy pogląd. Warto dodać, że *ratio legis* regulacji ostrożnościowych, w tym art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego, jest niewątpliwe. Najistotniejszym punktem odniesienia oceny na podstawie kwestionowanej przesłanki jest bowiem interes klientów banku. Zaskarżony przepis i przewidziana w nim elastyczność działania KNF ma na celu ochronę dobra publicznego, jakim jest bezpieczeństwo posiadaczy rachunków bankowych. Jego stosowanie pomaga zapobiegać sytuacjom, w których, wskutek m.in. niewłaściwego doboru założycieli i kadry zarządzającej bankiem, konieczna będzie interwencja Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w związku z niewypłacalnością banku.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego przestanką rękojmi nie jest wyjątkiem – w polskim ustawodawstwie jest ona powszechnie stosowana, jeśli chodzi o formułowanie szczególnych wymagań wobec osób mających pełnić istotne funkcje w społeczeństwie. Jest ona jednolicie rozumiana w orzecznictwie, a jej stosowanie przez organ nadzoru dostatecznie zabezpieczone przez inne regulacje, m.in. możliwość ponownej oceny decyzji administracyjnej, w tym możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

158

POSTANOWIENIE
z dnia 27 października 2015 r.
Sygn. akt SK 2/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Miroslaw Granat
Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 października 2015 r., wniosku pełnomocnika Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej z siedzibą w Sopocie, radcy prawnego P.M., o zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym według norm przepisanych z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 27 listopada 2012 r. pełnomocnik skarżącej wniósł „w przypadku uwzględnienia skargi” o „zasądzenie od Skarbu Państwa – Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz skarżącej Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w Sopocie kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym według norm przepisanych z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego”.

2. Postanowieniem z 27 października 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.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

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) 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). Zwrot kosztów postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK 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 skarżącej. W rozpatrywanej sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił skargi i postanowił umorzyć postępowanie, pełnomocnik skarżącej w żaden sposób nie uzasadnił wniosku o zwrot kosztów postępowania, a Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się okoliczności, które pozwoliłyby na ich zasądzenie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

159

POSTANOWIENIE z dnia 28 października 2015 r. **Sygn. akt P 65/15**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 października 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

- 1) z 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II C 1267/12, czy:
 - a) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 1 lit. b – czy
 - c) § 6 pkt 7 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 2) z 6 listopada 2014 r., sygn. akt II C 27/14, czy:
 - a) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - b) rozporządzenie powołane w punkcie 1 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 2 lit. b – czy
 - c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) z 9 grudnia 2014 r., sygn. akt II C 820/14, czy:
 - a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 3 lit. b – czy

- c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) z 9 grudnia 2014 r., sygn. akt II C 395/14, czy:
- a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- b) rozporządzenie powołane w punkcie 3 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 4 lit. b – czy
- c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) z 17 października 2014 r., sygn. akt II C 268/14, czy:
- a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- b) rozporządzenie powołane w punkcie 3 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 5 lit. b – czy
- c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 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 postanowieniu z 4 czerwca 2014 r. (sygn. akt II C 1267/12), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 13 marca 2015 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

c) § 6 pkt 7 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w wyroku z 26 maja 2012 r. oddalił powództwo wytoczone przez osobę fizyczną przeciwko Skarbowi Państwa. W wyroku nie zostało zawarte rozstrzygnięcie o kosztach procesu. Pozwany, zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wystąpił w piśmie procesowym z 30 maja 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu.

2. W postanowieniu z 6 listopada 2014 r. (sygn. akt II C 27/14), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 13 marca 2015 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w wyroku z 23 października 2014 r. uwzględnił częściowo powództwo dotyczące ochrony dóbr osobistych wytoczone przez osobę fizyczną przeciwko osobie prawnej (podmiot prywatny). Obie strony w postępowaniu sądowym reprezentowane były przez adwokatów. W wyroku nie zawarto rozstrzygnięcia

o kosztach procesu. Pozwana wystąpiła w piśmie procesowym z 30 października 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu. Z tożsamym wnioskiem wystąpił powód w piśmie z 3 listopada 2014 r.

3. W postanowieniu z 9 grudnia 2014 r. (sygn. akt II C 820/14), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 7 kwietnia 2015 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w wyroku z 4 listopada 2014 r. oddalił powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego wytoczone przez osobę fizyczną, przeciwko osobie prawnej, reprezentowanej przez radcę prawnego. W wyroku nie zawarto rozstrzygnięcia o kosztach procesu. Pozwana wystąpiła w piśmie procesowym z 12 listopada 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu.

4. W postanowieniu z 9 grudnia 2014 r. (sygn. akt II C 395/14), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 13 maja 2015 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w wyroku z 20 października 2014 r. uwzględnił częściowo powództwo dotyczące ochrony dóbr osobistych wytoczone przez dwie osoby fizyczne przeciwko osobie fizycznej, reprezentowanej przez radcę prawnego. W wyroku nie zostało zawarte rozstrzygnięcie o kosztach procesu. Powodowie wystąpili w piśmie procesowym z 26 października 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu.

5. W postanowieniu z 17 października 2014 r. (sygn. akt II C 268/14), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 8 czerwca 2015 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w wyroku z 4 września 2014 r. zmienił wyrok z 9 października 2012 r. i oddalił powództwo o wydanie nieruchomości wytoczone przez osobę fizyczną, przeciwko Miastu stołecznemu Warszawa. Pozwany wystąpił w piśmie procesowym z 5 września 2014 r. o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu.

6. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca, 13 kwietnia, 18 maja oraz 9 czerwca 2015 r. pytania prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z: 4 czerwca, 6 listopada, 9 grudnia i 17 października 2014 r. zostały połączone do rozpoznania z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

7. Sądy pytające – w tym samym składzie osobowym jednego sędziego – podniosły tożsame zarzuty i argumenty, mające przemawiać za niekonstytucyjnością zaskarżonych przepisów prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych, a ponadto rozporządzeń w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych regulujących koszty zastępstwa procesowego.

Sądy pytające kwestionują przede wszystkim przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia, to jest art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, którym zarzucają naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądów, zawarte w tych przepisach wytyczne, dotyczące określenia wysokości stawek minimalnych za czynności – odpowiednio adwokatów i radców prawnych – nie spełniają

warunku szczególności, czego wymaga art. 92 ust. 1 Konstytucji. W szczególności, wytyczne w postaci konieczności uwzględnienia rodzaju i złożoności sprawy czy wymaganego nakładu pracy pełnomocnika mają „charakter wyjątkowo ogólnikowy”. Jak podkreślono w każdym z pytań prawnych, wyrażenia: „rodzaj sprawy”, „złożoność sprawy” i „wymagany nakład pracy” są w istocie równoważne, a usunięcie któregoś z nich nie wprowadziłoby żadnych zmian merytorycznych. Zdaniem sądów, „złożoność sprawy jest konsekwencją rodzaju sprawy, a od rodzaju sprawy uzależniony jest także wymagany nakład pracy”. Dowolna zaś zmiana obowiązujących stawek minimalnych przez Ministra Sprawiedliwości, w tym stawek znajdujących zastosowanie w niniejszych sprawach, nie doprowadzi do sprzeczności tego rodzaju stawki (normy) z obowiązującymi wytycznymi. Na przykład zwiększenie lub zmniejszenie obowiązujących stawek nie prowadzi do ich sprzeczności z wytycznymi. Potwierdzać ma to ogólnikowy charakter wytycznych.

W ocenie sądów pytających, potwierdzenie zarzutu niekonstytucyjności upoważnienia do określenia stawki minimalnej (tj. art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych) oznaczać będzie niekonstytucyjność przepisów upoważniających do określenia wysokości opłat za czynności radców prawnych i opłat za czynności adwokackie, stanowiących podstawę do zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego (art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze). Ponadto, w przepisach tych zostały – zdaniem pytających sądów – powtórzone te same ogólnikowe wytyczne mające zastosowanie do stawek minimalnych.

Niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisów upoważniających prowadzi także do sprzeczności z tym wzorcem konstytucyjnym rozporządzeń wykonawczych wydanych na ich podstawie, tj. rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

W każdym z pytań prawnych sądy sformułowały także zarzuty alternatywne (na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uznał dopuszczalności pytania prawnego co do całego rozporządzenia wykonawczego) wobec konkretnych przepisów rozporządzeń. Jak wskazano w pytaniach prawnych, niezgodność poszczególnych przepisów rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że zostały one wydane „w oparciu o blankietowe upoważnienia”. Zakwestionowane przepisy zawierać mają także regulacje wychodzące poza zakres udzielonego upoważnienia, a ich treść mogłaby ewentualnie – zdaniem sądów – stanowić raczej część wytycznych lub też element określonego zakresu regulacji wykonawczej. Rozporządzenia miały bowiem dotyczyć wyłącznie opłat w poszczególnych sprawach. Pytające sądy nie wykazują przy tym, na czym miałyby polegać wychodzenie poza zakres udzielonego upoważnienia.

8. W piśmie z 16 kwietnia 2015 r. Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko w sprawie pytań prawnych z 4 czerwca, 6 listopada oraz 9 grudnia 2014 r. (sygn. akt II C 820/14). 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.) wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Przed merytoryczną oceną zarzutów przedstawionych przez sąd pytający, Prokurator Generalny odniósł się do kwestii spełnienia przesłanek, warunkujących skuteczne przedstawienie pytania prawnego. W tym celu przytoczył obszernie fragmenty postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). Prokurator Generalny wskazał, że motywy umorzenia przez Trybunał postępowania w sprawie o sygn. P 26/14 odnoszą się wprost do pytań prawnych rozpoznawanych w niniejszym postępowaniu. Wynika to z tożsamości przedmiotów kontroli konstytucyjności, powołanych wzorców, konstrukcji *petitum* zastosowanej w pytaniach prawnych, a nade wszystko ze znaczącego podobieństwa, a w warstwie argumentacyjnej – identyczności uzasadnień pytań prawnych.

Prokurator Generalny wskazał, że tak jak w sprawie o sygn. P 26/14, pytania prawne nie spełniają warunku określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Nie zawierają one stosownego uzasadnienia przedstawionych zarzutów. Argumentacja sądu pytającego ma charakter oceny i zawiera głównie twierdzenia aprioryczne. Brakuje jej natomiast elementu analitycznego, co powinno być częścią pytania prawnego.

W sprawie pytań prawnych z 17 października oraz 9 grudnia 2014 r. (sygn. akt II C 395/14) Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2015 r. podtrzymał argumentację zawartą w stanowisku z 16 kwietnia 2015 r.

9. W piśmie z 21 maja 2015 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił swoje stanowisko w sprawie pytań prawnych z 4 czerwca, 6 listopada oraz 9 grudnia 2014 r. (sygn. akt II C 820/14) Minister Sprawiedliwości wniósł o uznanie, że art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz przepisy rozporządzeń: w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy dotyczące ustalania opłaty za czynności adwokackie (radcowskie) z tytułu zastępstwa prawnego, zasądzona przez sąd opłata może być

niższa od wynagrodzenia uzgodnionego w umowie z klientem. Natomiast w przypadku prowadzenia sprawy z urzędu koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawki minimalnej.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, stopień szczegółowości wytycznych zawartych w zaskarżonych przepisach został dostosowany do rodzaju sprawy przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu. Wytyczne te pozwalają określić szczegółowe kryteria, przy ustalaniu wysokości stawek minimalnych i opłat za czynności zastępstwa procesowego. Podstawowymi kryteriami determinującymi należności dla pełnomocnika są rodzaj i złożoność sprawy, w ramach których dodatkowo uwzględnia się nakład pracy pełnomocnika. Wymaganie uwzględnienia rodzaju sprawy nie jest zwrotem zbyt ogólnym, gdyż rodzaje spraw określa się na podstawie obowiązujących przepisów prawa materialnego i procesowego. Również stopień złożoności sprawy jest możliwy do oceny na podstawie dodatkowych kryteriów, jak np. wartość przedmiotu sprawy. Z kolei na podstawie akt sprawy można ocenić nakład pracy pełnomocnika.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Minister Sprawiedliwości uznał, że przepisy upoważniające są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a wydane na ich podstawie rozporządzenia realizują upoważnienia.

Ponadto obowiązujące zasady wynagrodzeń za czynności adwokackie i radców prawnych starają się uwzględniać zarówno interesy pełnomocników, jak i możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie tylko jednego z tych aspektów, tj. adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości pracy mogłoby skutkować ograniczeniem zakresu ochrony prawnej społeczeństwa.

W pismach z 3 czerwca oraz 22 czerwca 2015 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił swoje stanowisko w sprawie pytań prawnych z 17 października oraz 9 grudnia 2014 r. (sygn. akt II C 395/14) Minister Sprawiedliwości podtrzymał stanowisko zawarte w piśmie z 21 maja 2015 r.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dnia 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). Zgodnie z art. 134 pkt 3 tej ustawy, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Mając na uwadze treść tego przepisu, regulującego kwestie intertemporalne, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, 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 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Powyższe unormowanie znajdowało odzwierciedlenie i rozwinięcie w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie objaśniał w dotychczasowym orzecznictwie – w sprawach inicjowanych przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie w składzie tego samego sędziego – treść i znaczenie wymagań formalnych oraz przesłanek dopuszczalności pytania prawnego (zob. postanowienia TK z: 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130; 10 marca 2015 r., sygn. P 23/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 36; 26 maja 2015 r., sygn. P 24/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 72; 22 czerwca 2015 r., sygn. P 68/14, niepublikowane). W powołanych postanowieniach Trybunał dokładnie wskazał Sądowi Okręgowemu Warszawa-Praga w Warszawie powody umorzenia postępowania i znaczenie wynikających z Konstytucji i ustawy o TK z 1997 r. przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Analiza ocenianych w niniejszym postępowaniu pytań prawnych – sprowadzających się w istocie do przywołania treści przepisów i ogólnych zarzutów pod ich adresem – prowadzi do wniosku, że pytania te zostały sformułowane w taki sam sposób, jak w sprawach już rozstrzygniętych przez Trybunał, a ich uzasadnienia oparto na identycznej argumentacji. Przedstawione pytania prawne powielają więc te same niedostatki, które uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie wskazanych wyżej spraw. W związku z powyższym, ustalenia zawarte w powołanych postanowieniach Trybunału, dotyczące pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, zachowują pełną aktualność także w rozpoznawanej sprawie.

Pytania prawne nie spełniają przede wszystkim wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., to jest uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie. Na tle

każdego z pytań prawnych można dopatrzeć się jedynie ogólnikowego zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz lakonicznego uzasadnienia. Oparcie kontroli hierarchicznej zgodności norm na domniemaniu konstytucyjności oznacza, że to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Pytanie prawne, w którym sąd ogranicza się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90, cz. III, pkt 1 uzasadnienia).

Ponadto, sąd pytający nie wykazał ani nawet nie uprawdopodobnił spełnienia wymagania, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., to jest wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą przedstawiono to pytanie. Takiego związku nie dostrzegł również Trybunał, uwzględniając stan faktyczny i prawny spraw zawisłych przed sądem pytającym.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej lub wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., skutkuje koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

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

160

POSTANOWIENIE
z dnia 28 października 2015 r.
Sygn. akt P 105/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 października 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Nakle nad Notecią (dawniej: Sąd Rejonowy w Szubinie, VI Zamiejskowy Wydział Karny z siedzibą w Nakle nad Notecią):

czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.), w szczególności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **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 31 grudnia 2014 r. Sąd Rejonowy w Szubinie, VI Zamiejscowy Wydział Karny z siedzibą w Nakle nad Notecią wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE), w szczególności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039; dalej: rozporządzenie z 2002 r.), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z rozpatrywaną przez sąd pytający sprawą osoby oskarżonej o czyn z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) polegający na organizowaniu gier na automacie z naruszeniem przepisów ustawy o grach hazardowych. Rozpoznając powyższą sprawę sąd pytający powziął wątpliwość, czy uchwalenie tej ostatniej ustawy w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE nie narusza konstytucyjnego trybu ustawodawczego. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający wskazał, że art. 91 ust. 3 Konstytucji nie daje sądom podstaw do odmowy zastosowania ustawy, która nie została – wbrew obowiązkowi ciążącemu na organach państwowych – notyfikowana Komisji Europejskiej.

Zdaniem sądu pytającego, ustawa o grach hazardowych powinna być notyfikowana Komisji Europejskiej przed jej wprowadzeniem do krajowego porządku prawnego, czego jednak bezspornie nie uczyniono. Z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE wynika, że państwo członkowskie ma obowiązek notyfikowania Komisji Europejskiej wszelkich projektów regulacji technicznych przed ich przyjęciem, tak aby Komisja Europejska miała możliwość oceny zgodności takich projektów z prawem unijnym. Ponadto państwo członkowskie zobowiązane jest wstrzymać się przez trzy miesiące z przyjęciem notyfikowanych przepisów, tj. do czasu zbadania sprawy przez Komisję i inne państwa. Z art. 1 pkt 1 dyrektywy 98/34/WE wynika, że obowiązek notyfikacji odnosi się do obrotu produktami, przy czym produktem w rozumieniu tej dyrektywy jest każdy wyprodukowany przemysłowo produkt lub każdy produkt rolniczy, włącznie z produktami rybnymi. Nie ulega więc wątpliwości, że produktem takim jest również automat do gier.

Zdaniem sądu, przepisy ustawy o grach hazardowych radykalnie ograniczają możliwość urządzania gier na automatach, *de facto* zakazując ich. Tym samym w Polsce rynek sprzedaży automatów do gier, niebędących automatami do gier zręcznościowych, został praktycznie zamknięty, co – w opinii sądu – godzi w zasadę swobody przepływu towarów. Ewentualna dalsza eksploatacja urządzeń wprowadzonych już na rynek jest możliwa jedynie po przerobieniu automatów do gier na automaty do gier zręcznościowych, co w istotny sposób zmienia właściwości produktu.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 lipca 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 107, poz. 613, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W uzasadnieniu zajętego stanowiska Prokurator Generalny zwrócił uwagę na wyrok z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30), w którym TK orzekł, że ustawa o grach hazardowych nie może być kontrolowana z punktu widzenia takich wzorców kontroli jak dyrektywa 98/34/WE oraz rozporządzenie z 2002 r. Dyrektywa nie ma bowiem statusu umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą ustawową, a taka tylko może być wzorcem kontroli dla ustawy. Z kolei rozporządzenie w hierarchii źródeł prawa znajduje się poniżej ustawy i stąd nie może być punktem odniesienia w procesie jej kontroli.

W związku z powyższym Prokurator Generalny stwierdził, że również w niniejszej sprawie pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej w zakresie, w jakim dotyczy zbadania zgodności całej ustawy o grach hazardowych z dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem z 2002 r. Spełnia natomiast tę przesłankę w odniesieniu do oceny zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji. W niniejszej sprawie zachodzi jednak – zdaniem Prokuratora Generalnego – ujemna przesłanka procesowa, która uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego. We wspomnianym wcześniej wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, TK w pełnym składzie orzekł bowiem, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

TK nie przesądził, czy kwestionowane przepisy mają charakter przepisów technicznych, stwierdzając jednak, że rozstrzygnięcie tej kwestii należy do kompetencji sądów. Ponadto TK stwierdził, że notyfikacji przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Jest to unijna procedura, która nie ma zakotwiczenia w Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że z uwagi na wspomniany wyrok o sygn. P 4/14 w niniejszej sprawie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*. Podniesiony w pytaniu prawnym problem naruszenia art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji przez art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, na skutek niedochowania przy jego uchwaleniu konstytucyjnego trybu ustawodawczego, został bowiem już rozstrzygnięty przez TK. W obu sprawach występuje tożsamość wzorców, zaś sąd pytający nie podniósł dodatkowych twierdzeń i dowodów dotyczących zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, w porównaniu do rozważanych przez TK w sprawie o sygn. P 4/14. Jeśli natomiast chodzi o art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, to nie był on przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. P 4/14. Jednak podniesiony w niniejszej sprawie zarzut niekonstytucyjności dotyczący tego przepisu jest w istocie tożsamy z zarzutem dotyczącym niekonstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, dokonana przez TK w sprawie o sygn. P 4/14 weryfikacja konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych odnosi się do wszystkich jej przepisów, w tym także art. 6 ust. 1. W niniejszej sprawie ujemna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem* dotyczy zatem w jednakowym stopniu do art. 6 ust. 1, jak i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a postępowanie w całości na tej podstawie powinno zostać umorzone.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Sąd inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) w zakresie, w jakim zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE) z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Dodatkowo w komparycji postanowienia z 31 grudnia 2014 r. sąd wskazał, że kwestionuje konstytucyjność „w szczególności przepisu art. 14 tej ustawy”, zaś w uzasadnieniu tego postanowienia stwierdził, że „tym samym zasadne jest wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy”. Innymi słowy, między treścią komparycji postanowienia sądu a treścią uzasadnienia tego postanowienia istnieje rozbieżność co do kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów. Mając jednak na uwadze treść całości postanowienia sądu i przytoczone w nim argumenty na rzecz niekonstytucyjności, Trybunał uznał, że przepisami w szczególności kwestionowanymi przez sąd, obok całej ustawy o grach hazardowych, są art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 tej ustawy. Tak w odniesieniu do całej ustawy, jak i obu jej przepisów sformułowany jest tożsamy zarzut, tj. naruszenia trybu ustawodawczego, a tym samym art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych ma następującą treść: „Działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry”. Z kolei drugi kwestionowany przepis, tj. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

2. Przesłanki pytania prawnego.

2.1. Zainicjowanie niniejszego postępowania w drodze pytania prawnego obliguje Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia w pierwszej kolejności, czy pytanie prawne spełnia warunki wymagane do jego merytorycznego rozpatrzenia.

Stosownie do treści 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. Jak stwierdził TK w postanowieniach z 11 lutego 2015 r., sygn. P 8/14 (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 20) oraz z 2 czerwca 2015 r., sygn. P 72/15 (niepublikowane), z art. 193 Konstytucji wynikają materialne i formalne przesłanki, od których spełnienia zależy skuteczne wniesienie przez sąd pytania prawnego.

Jeśli chodzi o przesłankę materialną pytania prawnego, to wyznacza ona wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego zakres zaskarżenia zdeterminowany pojęciem przedmiotu i wzorca kontroli. Zgodnie z art. 193 Konstytucji przedmiotem kontroli inicjowanej pytaniem prawnym może być przepis aktu normatywnego, który sąd zamierza uczynić podstawą prawną swojego rozstrzygnięcia, zaś wzorcem kontroli – przepis Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy. Przesłankę materialną precyzuje dodatkowo art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), z którego wynika, że nie jest wystarczające samo sformułowanie przez sąd zarzutu niekonstytucyjności, tj. zestawienie przedmiotu i wzorca kontroli, lecz dodatkowo konieczne jest „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Jeśli chodzi o przesłanki formalne pytania prawnego wynikające z art. 193 Konstytucji, to są nimi przesłanka podmiotowa oraz przesłanka funkcjonalna. Przesłanka podmiotowa wskazuje sąd jako podmiot wyłącznie uprawniony do wystąpienia z pytaniem prawnym. Z kolei przesłanka funkcjonalna zobowiązuje sąd do wykazania, że „od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Ta ostatnia przesłanka przesądza o tym, że pytanie prawne uruchamia konkretną kontrolę konstytucyjności prawa, warunkiem jego rozpatrzenia jest bowiem swoista zależność między sprawą trybunalską i sprawą sądową. Owa zależność wyraża się w tym, że treść rozstrzygnięcia sądowego zależy od treści rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości to, że pytanie prawne spełnia przesłankę podmiotową, bowiem zostało przedstawione przez sąd, a konkretnie Sąd Rejonowy w Szubinie VI Zamiejskowy Wydział Karny z siedzibą w Nakle nad Notecią (obecnie Sąd Rejonowy w Nakle nad Notecią). Wątpliwości budzi natomiast spełnienie przez pytanie prawne przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

2.2. Jeśli chodzi o przesłankę przedmiotową pytania prawnego, to sąd pytający zakwestionował konstytucyjność ustawy o grach hazardowych, a w szczególności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 tej ustawy, podnosząc zarzut naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że sąd oczekuje oceny zgodności zaskarżonej ustawy i obu jej przepisów z punktu widzenia dochowania obowiązku notyfikacji przepisów technicznych określonego w dyrektywie 98/34/WE oraz rozporządzeniu z 2002 r. Dopiero stwierdzenie przez Trybunał ewentualnego naruszenia trybu notyfikacyjnego określonego w tych aktach prawnych miałoby świadczyć o naruszeniu konstytucyjnego trybu ustawodawczego, a tym samym art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji.

Trybunał uznał, że w podobny sposób zostało sformułowane jedno z pytań prawnych rozpoznane przez Trybunał w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30). Było to pytanie Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, X Wydział Karny, który zwrócił się do Trybunału o rozstrzygnięcie tego, czy uchwalenie ustawy o grach hazardowych w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, w szczególności art. 14 tej ustawy, z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia z 2002 r., jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. We wspomnianym wyroku z 11 marca 2015 r. Trybunał uznał, że „takie sformułowanie pytania prawnego przez sąd rejonowy nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena «zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą». Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem jedynie hierarchiczna kontrola aktów normatywnych, a z taką nie mamy do czynienia, gdy przedmiotem oceny jest ustawa o grach hazardowych, a wzorcami kontroli dyrektywa 98/34/WE i rozporządzenie w sprawie notyfikacji”.

Trybunał, orzekając w niniejszym składzie, podziela pogląd wyrażony w wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14. i stwierdza, że pytanie prawne sądu w niniejszej sprawie również nie spełnia przesłanki przedmiotowej w zakresie dotyczącym kontroli całej ustawy o grach hazardowych z dyrektywą 98/34/WE oraz rozporządzeniem z 2002 r. Dyrektywa nie jest bowiem ratyfikowaną umową międzynarodową, która – zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji – może być wzorcem kontroli dla ustawy. Z kolei rozporządzenie w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego usytuowane jest poniżej ustawy i stąd nie może być punktem odniesienia w procesie jej kontroli. W związku z tym zarzut niezgodności całej ustawy o grach hazardowych z dyrektywą 98/34/

WE i rozporządzeniem z 2002 r. nie może zostać przez Trybunał merytorycznie rozpoznany, zaś postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pytanie prawne sądu przedstawione do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie spełnia przesłankę przedmiotową z art. 193 Konstytucji tylko w odniesieniu do oceny zgodności art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, tj. w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw. W tym zakresie sąd wykazał również, że orzeczenie Trybunału będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy karnej, a zatem spełnia ono ostatnią z przesłanek, o których mowa w art. 193 Konstytucji, tj. przesłankę funkcjonalną. Jeśli bowiem Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność trybu uchwalenia ustawy o grach hazardowych, z uwagi na brak jej notyfikacji Komisji Europejskiej, wówczas ustawa ta zostanie usunięta z porządku prawa obowiązującego, zaś osoba oskarżona o naruszenie jej przepisów, której sprawa jest rozpatrywana przez sąd pytający, będzie musiała zostać uniewinniona.

3. Ujemne przesłanki procesowe.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy w dalszej kolejności od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych, do których zalicza się m.in. zakaz ponownego orzekania w tej samej sprawie będący konsekwencją ostatecznego charakteru orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Stwierdzenie występowania ujemnej przesłanki procesowej zobowiązuje TK do umorzenia postępowania.

W niniejszej sprawie TK stwierdza, że główny problem konstytucyjny wynikający z pytania prawnego sądu, tj. zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego z uwagi na brak notyfikacji Komisji Europejskiej ustawy o grach hazardowych, został ostatecznie rozstrzygnięty we wspomnianym już wcześniej wyroku TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14. TK orzekł wówczas, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. TK stwierdził, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych jest unijną procedurą, w ramach której państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag tak dalece, jak to będzie możliwe przy kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych. TK doszedł do wniosku, że żaden z przepisów Konstytucji nie reguluje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Z tego powodu TK uznał, że notyfikacja, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem z 2002 r., nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał nie ocenił, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny. Zdaniem TK, uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może jednak samo przez się oznaczać naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wykładnia przychylna prawu unijnemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że „obowiązek notyfikacji Komisji i innym państwom członkowskim, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE, nie jest uprzywilejowany w stosunku do wszelkich innych podobnych obowiązków opiniowania i konsultowania wynikających z ustaw zwykłych. Z tej tylko racji, że został ujęty w dyrektywie 98/34/WE, nie może być podniesiony, czy też zrównany z wymogami konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Co więcej, z perspektywy prawa krajowego wymóg uprzedniej notyfikacji wynika przede wszystkim z rozporządzenia w sprawie notyfikacji, które korzysta w tym względzie z domniemania prawidłowej implementacji, jego ranga jest jednak niższa niż ustawy”.

W konsekwencji powyższych ustaleń TK w wyroku o sygn. P 4/14 uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE i rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał orzekł także, że brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jak podkreślił TK w tej sprawie „ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniedbanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że problem konstytucyjny przedstawiony do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, został już ostatecznie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 4/14. Nie ma przy tym znaczenia, że w sprawie tej kontroli poddany był art. 14 ustawy o grach hazardowych, a w niniejszej sprawie kwestionowany jest również dodatkowo art. 6 ust. 1 tej ustawy. Oba te przepisy sąd pytający traktuje

jako przepisy techniczne, objęte obowiązkiem notyfikacji, który nie został dopełniony. W wypadku obu przepisów zarzut braku notyfikacji jest dokładnie ten sam, a zatem ustalenia TK dokonane w sprawie o sygn. P 4/14 do obu tych przepisów znajdują zastosowanie. Sąd inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie nie wskazał nowych wzorców kontroli, jak również nie przedstawił nowych argumentów, okoliczności i dowodów uzasadniających prowadzenie przez TK postępowania i wydanie wyroku. To znaczy, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*. Postępowanie podlega więc w tym zakresie umorzeniu z uwagi na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

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

161

POSTANOWIENIE z dnia 28 października 2015 r. **Sygn. akt P 6/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 października 2015 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

czy art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 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. Postanowieniem z 18 stycznia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający lub WSA) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości co do konstytucyjności powołanego przepisu powstały na tle następującego stanu faktycznego:

17 lipca 2000 r. Grażyna B. złożyła wniosek o ustalenie odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie, skomunalizowaną na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret z 1945 r.)

Decyzją z 15 lutego 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy (dalej: Prezydent) odmówił przyznania Grażynie B. odszkodowania za działki ewidencyjne, zabudowane budynkiem mieszkalnym i budynkiem szpitala, ze względu na niespełnienie jednej z przesłanek przewidzianych w art. 215 ust. 2 u.g.n. Przepis ten dopuszcza odpowiednie stosowanie przepisów u.g.n. dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. O ile przesłanka przeznaczenia objętej wnioskiem nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne została spełniona, o tyle w toku postępowania ustalono, że poprzednik prawny skarżącej utracił faktyczne władztwo nad nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. Ustalenie to było podstawą odmowy przyznania odszkodowania. Argumentację tę powtórzył Wojewoda Mazowiecki w decyzji z 21 sierpnia 2012 r., utrzymując w mocy zaskarżoną przez Grażynę B. decyzję organu I instancji.

1.2. Rozpoznając skargę na decyzję Wojewody Mazowieckiego, WSA uznał, że rozstrzygnięcie sprawy wymaga zbadania zgodności z Konstytucją art. 215 ust. 2 u.g.n. Sąd występujący z pytaniem prawnym stwierdził, że kwestionowany przepis, uzależniając przyznanie odszkodowania od pozbawienia faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., umożliwia otrzymanie odszkodowania jedynie ograniczonej grupie osób pozbawionych własności nieruchomości na mocy dekretu z 1945 r. Mimo że przyjęte rozwiązanie stanowi kontynuację regulacji ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.) oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.; dalej: ustawa z 1985 r.), aktualnie utrzymywanie takiej daty granicznej nie ma uzasadnienia. Sąd pytający zauważył, że właściciele „nieruchomości dekretowych”, którzy mogli z nich korzystać do 5 kwietnia 1958 r., znajdują się w korzystniejszej sytuacji niż osoby, które możliwość tę utraciły już w okresie wcześniejszym. Jednocześnie sąd nie dostrzegł jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej, która uzasadniałaby to różne traktowanie.

1.3. Z przedstawionych względów sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, „ustanawiającymi równość wszystkich wobec prawa i dającymi wszystkim obywatelom prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Zdaniem sądu Trybunał powinien rozważyć, czy odebranie oznaczonej grupie właścicieli nieruchomości warszawskich prawa do odszkodowania nie narusza „zasady równej ochrony praw, co uzasadnia rozpatrywanie kwestionowanej regulacji z punktu widzenia ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), jak i z punktu widzenia ochrony praw wskazanych w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP”. Ponadto sąd pytający zakwestionował zgodność art. 215 ust. 2 u.g.n. z zasadami poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Ze względu na liczną grupę byłych właścicieli, którzy ze względu na kryterium czasowe nie podlegają regulacji art. 215 ust. 2 u.g.n., WSA zasugerował, by osoby te (lub ich następcy prawni) mogły w określonym terminie wystąpić ze stosownym wnioskiem o odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość. Po upływie tego terminu wszystkie roszczenia odszkodowawcze powinny zostać wygaszone.

2. W piśmie z 30 stycznia 2014 r. wyjaśnienia w imieniu Sejmu przedłożył Marszałek Sejmu, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie niezgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, od pozbawienia poprzedniego właściciela działki bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r., z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu, uznawszy formalne przesłanki pytania prawnego za spełnione, przypomniał, że art. 215 ust. 2 u.g.n. był już przedmiotem konstytucyjnej kontroli Trybunału w zainicjowanej skargą konstytucyjną w sprawie o sygn. SK 41/09 (wyrok z 13 czerwca 2011 r., OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40). Mając jednak na względzie, że wyrok wydany w tej sprawie dotyczył art. 215 ust. 2 u.g.n. w odmiennym zakresie zastosowania niż ten, do którego odnosi się analizowane pytanie prawne, nie zachodzi ryzyko naruszenia przez Trybunał zasady *ne bis in idem*. Marszałek Sejmu doprecyzował także *petitum* pytania prawnego i, stosownie do przedmiotu postępowania przed WSA, zawęził zakres kontroli art. 215 ust. 2 u.g.n. do części odnoszącej się do działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne. Zwrócił także uwagę, że uzasadnienie zarzutu podniesionego przez pytający sąd w istocie sprowadza się do naruszenia przez kwestionowany przepis konstytucyjnej zasady równości. Za niespełniające wymagań formalnych przewidzianych w art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Marszałek Sejmu uznał natomiast wątpliwości WSA co do zgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą prawidłowej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Nie dopatrując się w nich odrębnego zarzutu, uznał za zbędne zajęcie stanowiska.

2.2. Po streszczeniu ewolucji rozwiązań prawnych w zakresie wypłaty odszkodowań za znacjonalizowane grunty warszawskie oraz pobieżnej prezentacji stanowiska doktryny i sądów administracyjnych odnośnie do kwestionowanego przepisu, a także wyroku o sygn. SK 41/09, Marszałek Sejmu przeniósł punkt ciężkości rozważań na dopuszczalność zróżnicowania – na podstawie kryterium pozbawienia faktycznego władania działką po 5 kwietnia 1958 r. – sytuacji prawnej byłych właścicieli (i ich następców prawnych) działek, które mogły być przeznaczone pod zabudowę jednorodzinna, a które zostały przejęte na podstawie dekretu z 1945 r.

Punktem wyjścia było stwierdzenie, że właściciele działek (i ich następcy prawni), które mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne i które zostały przejęte na podstawie dekretu z 1945 r. stanowią kategorię podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną, ze względu na którą powinni być co do zasady traktowani w równy sposób. Cecha ta polegała na tym, że mimo pozbawienia własności nieruchomości na podstawie dekretu z 1945 r. nie otrzymali oni żadnej rekompensaty (tj. niezależnie od przyczyny nie zostało im przyznane prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy ani nie wypłacono im odszkodowania). Marszałek Sejmu przypomniał także, że zróżnicowania w ramach tej kategorii dokonano po raz pierwszy w ustawie z 1958 r. Było ono podyktowane względami ekonomicznymi, polegającymi na ograniczeniu wydatków budżetowych w celu zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli. Rezultatem tego rozwiązania było pozbawienie znacznej grupy byłych właścicieli gruntów warszawskich prawa do odszkodowania.

2.3. Następnie Marszałek Sejmu przeanalizował, czy zróżnicowanie byłych właścicieli (i ich następców prawnych) na podstawie czasowego kryterium pozbawienia faktycznego władania działką jest konstytucyjnie usprawiedliwione, a zatem czy ma charakter relewantny, proporcjonalny i pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W ocenie Marszałka Sejmu takiego zróżnicowania nie uzasadnia konieczność ochrony praw nabytych osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie w trybie przepisów ustawy z 1985 r., co – jak zauważył – legło u podstaw regulacji art. 215 u.g.n. Objęcie przewidzianym w tym przepisie mechanizmem odszkodowawczym właścicieli działek, którzy utracili możliwość faktycznego władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., nie stanowiłoby przeszkody w realizacji ich roszczeń.

Jedyną wartością konstytucyjną, która zdaniem Marszałka Sejmu mogłaby przemawiać za ograniczeniem kręgu uprawnionych do odszkodowania jest ochrona interesów budżetowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności m.st. Warszawy, którego budżet obciążają wypłacone odszkodowania za przejęte grunty warszawskie). Na pytanie, czy – w świetle celów i zasadniczej treści przepisów u.g.n. – wartość ta jest na tyle istotna i relewantna, by uzasadnić zróżnicowane traktowanie byłych właścicieli nieruchomości warszawskich w zakresie prawa do odszkodowania, Marszałek Sejmu udzielił odpowiedzi odmownej.

2.4. Powołując się na podkreślaną w orzecznictwie Trybunału szczególną rangę prawa do odszkodowania rozumianego jako surogat utraconej własności nieruchomości, Marszałek Sejmu stwierdził, że „względny

ekonomiczne, a więc dążenie do zmniejszenia obciążenia finansów publicznych (tak samorządowych, jak i państwowych), nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia dla zróżnicowania byłych właścicieli działek warszawskich i ich następców prawnych w zakresie możliwości dochodzenia tego prawa w oparciu o przypadkowe i historyczne kryterium czasowe, tj. datę 5 kwietnia 1958 r.". Przyznanie w tym wypadku pierwszeństwa zasadzie równowagi budżetowej przed zasadą równości i równej ochrony praw majątkowych Marszałek ocenił jako konstytucyjnie niedopuszczalne i naruszające standard ochrony wiarygodności oraz prawa własności.

Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu odwołał się do wyroku w sprawie o sygn. SK 41/09. Jego zdaniem wyrażone w tym orzeczeniu twierdzenie Trybunału o niemożności wskazania celów, których realizacji miałyby służyć art. 215 ust. 2 u.g.n., należy *mutatis mutandis* odnieść do kwestionowanego w pytaniu prawnym nakazu zróżnicowanego traktowania w zakresie prawa do odszkodowania byłych właścicieli działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną na podstawie kryterium daty utraty przez nich faktycznego władztwa nad nieruchomościami.

Ponadto arbitralny charakter analizowanego kryterium różnicującego Marszałek Sejmu uznał za sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej, zakorzenioną w art. 2 Konstytucji.

2.5. W związku z przedstawionym stanowiskiem Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 215 ust. 2 u.g.n. (w granicach zaskarżenia) na okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku. Za określeniem późniejszego terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu przemawia „celowość przyjęcia kompleksowej regulacji kwestii rekompensowania skutków pozbawienia własności nieruchomości” na podstawie dekretu z 1945 r.

3. W piśmie z 30 maja 2014 r. Prokurator Generalny wniósł o: 1) stwierdzenie, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, od pozbawienia poprzedniego właściciela działki bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji; 2) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wobec niedopuszczalności wyrokowania.

3.1. Ocenę wątpliwości sądu pytającego Prokurator Generalny poprzedził analizą kwestii formalnych, odnoszących się do przesłanek dopuszczalności przedstawienia pytania prawnego, doprecyzowania jego treści oraz wzorców kontroli. Gdy chodzi o ostatnie z tych zagadnień, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że argumentacja sądu nie zawiera żadnych dowodów na poparcie zarzutów naruszenia przez art. 215 ust. 2 u.g.n. zasad poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jego zdaniem to uchybienie formalne czyni rozpoznanie pytania prawnego w tym zakresie niedopuszczalnym. Wyroku o sygn. SK 41/09 Prokurator Generalny nie uznał za przesłankę umorzenia postępowania. Sprzeciwia się temu inny zakres zaskarżenia podnoszony w pytaniu prawnym.

3.2. Ustosunkowanie się do wątpliwości WSA Prokurator Generalny zaczął od zwięzłego przedstawienia ewolucji rozwiązań normatywnych dotyczących gruntów warszawskich. Wskazał, że kwestionowany art. 215 ust. 2 u.g.n. „nawiązuje” do art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r., która weszła w życie 5 kwietnia 1958 r., wyznaczając w ten sposób „datę «progową», determinującą możliwość uzyskania odszkodowania na podstawie zaskarżonego przepisu”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego to czasowe kryterium „w nieuzasadniony i arbitralny sposób różnicuje sytuację podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej”, toteż podniesiony przez WSA zarzut naruszenia konstytucyjnych zasad: demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) uznał za słuszny.

3.3. Powołując się na wyrok o sygn. SK 41/09, Prokurator Generalny stwierdził, że dawni właściciele działek (a także ich następcy prawni), które mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne i które zostały przejęte na podstawie dekretu z 1945 r., charakteryzują się wspólną cechą relewantną, nakazującą traktowanie ich w sposób równy. Kwestia ta nie budzi zdaniem Prokuratora Generalnego żadnych wątpliwości, tym bardziej, że została „pozytywnie” rozstrzygnięta przez Trybunał w przywołanym wyroku. W ocenie Prokuratora Generalnego art. 215 ust. 2 u.g.n. – w oparciu o „całkowicie arbitralne i pozbawione znaczenia z punktu widzenia ochrony praw właścicieli gruntów warszawskich” kryterium czasowe – zróżnicował tę jednolitą kategorię podmiotów, uprawniając do odszkodowania jedynie tych byłych właścicieli (i ich następców prawnych), którzy

zostali pozbawieniu faktycznej możliwości władania działką przeznaczoną pod budownictwo jednorodzinne po 5 kwietnia 1958 r.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie można „doszukać się uzasadnienia dla takiego zróżnicowania i relewantnej jego przesłanki”. W związku z tym nie można także ocenić kwestionowanego zróżnicowania w świetle przesłanki proporcjonalności i stwierdzić, „czy dochowano odpowiedniości relacji pomiędzy rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości i równej dla wszystkich ochrony prawa do odszkodowania jako innego prawa majątkowego”. Według Prokuratora Generalnego „[p]rzyjęty przez ustawodawcę mechanizm różnicowania narusza wymagania obiektywności, racjonalności i sprawiedliwości kryteriów, według których dochodzi do odmiennego potraktowania adresatów danej regulacji”. Stan, w którym na podstawie niemającego żadnego uzasadnienia kryterium ustawodawca przyznał pewnej grupie byłych właścicieli uprawnienia majątkowe, Prokurator Generalny ocenił jako niewątpliwe uchybienie zasadzie równości i równej ochrony praw majątkowych.

4. W piśmie z 12 sierpnia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prezydent, wyrażając opinię, że art. 215 ust. 2 u.g.n. nie jest niezgodny ze wskazanymi przez sąd pytający przepisami Konstytucji. Stanowisko to koliduje jednak z jego uzasadnieniem, zmierzającym do wykazania, że przedmiotem pytania prawnego jest niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze.

4.1. Prezydent zwrócił uwagę, że celem art. 215 ust. 2 u.g.n. nie jest kompleksowa regulacja problematyki rekompensowania skutków nacjonalizacji nieruchomości warszawskich, lecz „jedynie ochrona praw nabytych służących byłym właścicielom niektórych kategorii nieruchomości lub ich części, położonych na terenie Warszawy, oraz kontynuacja rozwiązań prawnych zapoczątkowanych art. 53 ust. 2 [ustawy z 1958 r.]”. Odzwierciedleniem zakresu przedmiotowego regulacji tej ustawy jest przesłanka utraty możliwości faktycznego władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r. (tj. po dniu wejścia w życie ustawy z 1958 r.), przejmowana kolejno przez art. 83 ust. 2 ustawy z 1985 r. i wreszcie przez art. 215 ust. 2 u.g.n. Z tego punktu widzenia data ta nie jest przypadkowa. Prezydent upatruje w niej dowodu na to, że „w sierpniu 1997 r. wolą ustawodawcy było podtrzymanie dotychczasowych rozwiązań dotyczących odszkodowań za tzw. grunty warszawskie w identycznym zakresie przedmiotowym oraz zabezpieczenie praw poprzednich właścicieli, nabytych pod rządami poprzednich dwóch ustaw [tj. ustawy z 1958 r. i 1985 r.]”. Tę swoistą kontynuację treści normatywnej Prezydent traktuje w kategoriach minimum koniecznego z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych i interesów w toku.

Z tego względu Prezydent nie podzielił stanowiska pytającego sądu, jakoby mocą art. 215 ust. 2 u.g.n. odebrano prawo uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość warszawską właścicielom, których pozbawiono własności przed 5 kwietnia 1958 r. Jak zauważył, prawo to zostało wygaszone na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z 1985 r., toteż „ustawodawca uchwalając 12 lat później [u.g.n.], w tym jej przepis art. 215 ust. 2, nie mógł tych praw już nikomu odbierać”.

4.2. W swoim stanowisku Prezydent podkreślił, że w sprawie mamy w istocie do czynienia z długoletnim zaniechaniem prawodawcy, który – „czy to ze względów społeczno-politycznych, czy budżetowych – nie zdecydował o zaspokojeniu roszczeń wszystkich właścicieli dotkniętych działaniem dekretu” z 1945 r. Pozostawienie tej kwestii poza uregulowaniem prawnym spowodowało pytanie o kompetencję Trybunału. W ocenie Prezydenta nie ulega wątpliwości, że nieistnienie kompleksowego unormowania odszkodowań za grunty warszawskie jest wyrazem woli ustawodawcy i nie może być kwalifikowane jako pominięcie legislacyjne.

Konsekwentne milczenie prawodawcy w tej kwestii nie jest niczym wyjątkowym dla polskiego porządku prawnego. Przeciwnie – odzwierciedla bierną postawę względem szeroko rozumianej problematyki odszkodowań czy rekompensat za mienie przejęte w okresie powojennym nie tylko na podstawie dekretu z 1945 r., lecz także dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.) czy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.). Zadośćuczynienie tym roszczeniom, w ocenie Prezydenta, „winno nastąpić w drodze ustawy reprivatyzacyjnej, z zachowaniem zasad proporcjonalności, równości i sprawiedliwości społecznej oraz przy uwzględnieniu słusznych roszczeń wszystkich podmiotów, które utraciły prawa majątkowe na mocy aktów nacjonalizacyjnych w latach 40. i 50. ubiegłego wieku”.

4.3. Jeżeli Trybunał uznałby, że w sprawie zachodzi pominięcie legislacyjne, Prezydent postulował uwzględnienie, przy ocenie zgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. z Konstytucją, problemu rozdziału dóbr oraz preferencji grupowych. W tym kontekście przypominał, że „przyznanie przez ustawodawcę określonym grupom obywateli uprawnień odszkodowawczych oraz ich poziom uzależniony jest od dostępnych środków finansowych. (...) Byli

właściciele nieruchomości warszawskich i ich następcy prawni muszą liczyć się z tym, że w warunkach kryzysu finansów publicznych lub niekorzystnych trendów w gospodarce, w sytuacji gdy spadają wpływy z podatków, Państwo może być zmuszone do niepodejmowania inicjatywy w zakresie przyznawania kolejnych uprawnień odszkodowawczych, czy rekompensacyjnych lub do ich ograniczania, dostosowując ich zakres do warunków ekonomicznych”.

W ocenie Prezydenta ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. nieuchronnie będzie się wiązać ze znacznym obciążeniem budżetów państwa i m.st. Warszawy, a w konsekwencji mogłoby pozostawić znaczne grupy mieszkańców stolicy „bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb, z uwagi na konieczność ograniczenia przez m.st. Warszawę nie tylko wydatków inwestycyjnych, ale także tych na cele społeczne, oświatowe oraz opieki zdrowotnej”. Niejako na marginesie swoich rozważań, Prezydent zasygnalizował, że przeniesienie na m.st. Warszawę całego ciężaru roszczeń reprivatyzacyjnych związanych z dekretem z 1945 r., przy wieloletniej bezczynności ustawodawcy, stanowiłoby naruszenie zasady równości.

4.4. Prezydent przedłożył również Trybunałowi statystyki dotyczące postępowań odszkodowawczych prowadzonych w trybie art. 215 u.g.n., liczby wydanych decyzji odszkodowawczych oraz kwot wypłaconych odszkodowań. Do 12 sierpnia 2014 r. do Urzędu m.st. Warszawy wpłynęło ok. 3500 wniosków o ustalenie i wypłatę odszkodowania (413 nowych wniosków w 2013 r. i 139 w I kwartale 2014 r.). Ponadto w 398 sprawach warszawski WSA zobowiązał Prezydenta do rozpatrzenia spraw w terminach wyznaczonych przez sąd. W latach 2003-2014 wydanych zostało 538 decyzji ustalających odszkodowanie w trybie art. 215 u.g.n., których wysokość wyniosła łącznie 691 220 148,42 zł. W 130 sprawach w toku wykonano operaty szacunkowe na łączną kwotę 393 917 891,49 zł.

5. W piśmie z 22 grudnia 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju, działając na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, przedstawił opinię na temat możliwych skutków wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach budżetowych wywołanych orzeczeniem Trybunału, stwierdzającym niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n.

Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował, że środki przeznaczone na zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w wyniku prowadzonych w Polsce procesów nacjonalizacyjnych gromadzone są w państwowym funduszu celowym – Funduszu Reprivatyzacji. Rachunek tego funduszu, zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216, ze zm.) zasilają środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji oraz odsetki od tych środków. Przychody z prywatyzacji ulegają corocznemu zmniejszeniu – w 2014 r. szacowano je na kwotę 3,7 mld zł. W projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. zaplanowano przychody w wysokości 1,2 mld zł. Według informacji przekazanej przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju na rachunku Funduszu Reprivatyzacji zgromadzono kwotę 5,3 mld zł, w tym 5,2 mld zł przekazane Ministrowi Finansów zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81, poz. 443).

Ze środków Funduszu Reprivatyzacji zaspokojono roszczenia w łącznej kwocie 1,6 mld zł, w tym z tytułu odszkodowań na rzecz właścicieli mienia przejętego w trybie dekretu z 1945 r. – ponad 1 mld zł. W planie finansowym Funduszu Reprivatyzacji na lata 2014-2018 zaplanowano wydatki na łączną kwotę 4,2 mld zł, w tym na wypłaty odszkodowań dla byłych właścicieli mienia – 3,6 mld zł oraz 600 mln zł na dotację celową dla m.st. Warszawy z przeznaczeniem na dofinansowanie wypłaty odszkodowań, o których mowa w art. 215 u.g.n.

Na podstawie danych przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy odnośnie do liczby wniosków o ustalenie i wypłatę odszkodowania w trybie art. 215 u.g.n., Rada Ministrów oszacowała, że zaspokojenie „roszczeń warszawskich”, w zależności od przyjętej metody obliczeń, wymagałoby nakładów finansowych rządu 4,5-10,5 mld zł. Z tego względu zakwestionowanie konstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. „będzie oznaczało zwiększenie wydatków publicznych, co może stanowić realne zagrożenie dla stabilności finansowej budżetu państwa”.

Minister nie wykluczył przy tym możliwości wzrostu liczby nowych wniosków odszkodowawczych, zgłaszanych przez osoby, które – w związku z treścią kwestionowanego przepisu – dotychczas nie ubiegały się o ustalenie i wypłatę odszkodowania. Ponadto finansowe skutki stwierdzenia niekonstytucyjności w niniejszej sprawie spotęgowałyby gospodarczy wymiar wyroku w sprawie o sygn. SK 41/09, co w konsekwencji mogłoby się okazać niemożliwe do udźwignięcia przez budżet państwa. Minister Infrastruktury i Rozwoju przypomniał także, że „z budżetu Skarbu Państwa równolegle wydatkowane są znaczące kwoty na zaspokojenie roszczeń zgłaszanych przez inne osoby niż byli właściciele gruntów warszawskich, które utraciły własność nieruchomości na mocy aktów o charakterze nacjonalizującym (np. reforma rolna)”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki formalne kontroli konstytucyjności.

1.1. Przesłanki rozpoznania pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, którego treść powtórzono w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. (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 tym sądem. Dla dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego konieczne jest, poza spełnieniem przesłanek ogólnych (mających zastosowanie bez względu na tryb wszczęcia postępowania przed Trybunałem), spełnienie trzech przesłanek szczegółowych, charakterystycznych dla postępowań inicjowanych pytaniem prawnym, tj.: przesłanki podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek dodatnich lub wystąpienie jednej z przesłanek ujemnych postępowania przesądza o konieczności jego umorzenia (art. 39 ust. 1 ustawy o TK).

1.2. Wpływ wyroku TK z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09 na dopuszczalność rozpoznania sprawy.

W rozpoznawanej sprawie jako pierwsze nasuwa się pytanie o dopuszczalność ponownego badania konstytucyjności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.) Przepis ten był już bowiem poddany kontroli Trybunału. Wyrokiem z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40) Trybunał stwierdził, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów u.g.n. dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze gminy m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret z 1945 r., dekret warszawski), innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sentencja powołanego wyroku dowodzi, że skarga konstytucyjna wniesiona w sprawie o sygn. SK 41/09 nie miała za przedmiot całego art. 215 ust. 2 u.g.n., lecz określony zakres tego przepisu (ściślej: pominiętą w nim treść normatywną). Zarzut skarżących dotyczył pozbawienia ich prawa do słusznego odszkodowania za, skomunalizowaną na podstawie dekretu z 1945 r., nieruchomość zabudowaną wielorodzinną kamienicą czynszową. Kontrola konstytucyjności objęła tym samym wyłącznie przesłankę „przedmiotową” – rodzaju (przeznaczenia) nieruchomości, nie zaś – jak w rozpoznawanej sprawie – przesłankę „czasową” dotyczącą daty pozbawienia właścicieli faktycznej możliwości władania nieruchomością.

Mając na uwadze, że badanie zgodności z Konstytucją odbywa się zawsze w granicach sprawy wyznaczonych przez zgłoszone zarzuty oraz że w analizowanym pytaniu prawnym przedmiotem kontroli uczyniono inny fragment normy wynikającej z art. 215 ust. 2 u.g.n. (przesłankę „czasową”), Trybunał uznał, że w sprawie nie zachodzi negatywna przesłanka orzekania w postaci zakazu *ne bis in idem*.

1.3. Spełnienie przesłanki podmiotowej i funkcjonalnej pytania prawnego.

Przechodząc do analizy spełnienia szczególnych przesłanek pytania prawnego, należy przypomnieć, że przesłanka podmiotowa oznacza ograniczenie możliwości zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału tylko do sądu, rozumianego jako państwowy organ władzy sądowniczej oddzielony od legislatywy i egzekutywy (tak np. postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyrok z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122). W rozpatrywanej sprawie spełnienie tej przesłanki nie ulega wątpliwości: organem pytającym jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Przesłanka funkcjonalna dotyczy związku, jaki musi zachodzić między ewentualnym orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem sprawy, na tle której sąd zadał pytanie. Pytaniem prawnym można kwestionować tylko te przepisy, których ocena przez Trybunał może mieć wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/A/2000, poz. 68; 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7; 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). W rozpatrywanej sprawie pytanie prawne zostało sformułowane w toku postępowania sądownoadministracyjnego o uchylenie decyzji Wojewody Mazowieckiego utrzymującej

w mocy decyzję Prezydenta, w której – na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. – odmówiono przyznania skarżącej odszkodowania za działki gruntów skomunalizowane na mocy dekretu warszawskiego. Ten właśnie przepis budzi wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego. Uzasadnione jest więc założenie, że ocena konstytucyjna kwestionowanego przepisu mogłaby mieć wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Spełniona jest zatem przesłanka funkcjonalna.

1.4. Wątpliwości co do spełnienia przesłanki przedmiotowej pytania prawnego.

1.4.1. Zasadnicze wątpliwości w rozpatrywanej sprawie budzi natomiast istnienie przesłanki przedmiotowej pytania prawnego, której spełnienie wymaga, by pytanie dotyczyło oceny zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. W rozpatrywanej sprawie – zgodnie z postanowieniem sądu pytającego – przedmiotem pytania jest art. 215 ust. 2 u.g.n., który stanowi: „Przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. (...)”.

1.4.2. Wątpliwość konstytucyjna sądu dotyczy uzależnienia prawa do odszkodowania od przesłanki czasowej, tj. pozbawienia władania po określonej dacie. Zdaniem sądu pytającego, „[z]róznicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli, z uwagi na niemającą obecnie istotnego znaczenia datę 5 kwietnia 1958 r. wywołuje ogromne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności, czy nie pozostaje w sprzeczności z zasadą równości”. W ocenie sądu właściciele „nieruchomości dekretowych”, którzy mogli z nich korzystać do 5 kwietnia 1958 r., znajdują się w korzystniejszej sytuacji niż osoby, które możliwość tę utraciły już w okresie wcześniejszym. W konsekwencji: „na mocy (...) art. 215 ust. 2 [u.g.n.] skarżąca jest niejako dyskryminowana w stosunku do osób, które utraciły władztwo nad wywłączoną nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r.” (s. 5 uzasadnienia pytania prawnego). Sąd nie dostrzegł przy tym jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej, która uzasadniałaby to różne traktowanie. Stąd wniósł do Trybunału o zbadanie, czy przepis nie narusza „zasady równej ochrony praw, co uzasadnia rozpatrywanie kwestionowanej regulacji z punktu widzenia ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), jak i z punktu widzenia ochrony praw wskazanych w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP”. Dodatkowo sąd pytający podał w wątpliwość zgodność art. 215 ust. 2 u.g.n. z – wywodzonymi z art. 2 Konstytucji – zasadami poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.4.3. Konfrontując treść cytowanego przepisu z zarzutami sformułowanymi przez sąd pytający Trybunał stwierdza, że przedmiotem pytania prawnego sąd uczynił nie tyle konstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n., ile – wynikające zdaniem sądu z tego przepisu – pozbawienie prawa do odszkodowania byłych właścicieli gruntów warszawskich lub ich następców prawnych, którzy utracili władztwo nad nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. (por. s. 6 uzasadnienia pytania prawnego). Zdaniem WSA doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją wymaga zrównania sytuacji prawnej wszystkich byłych właścicieli „nieruchomości dekretowych” przez umożliwienie im uzyskania odszkodowania niezależnie od daty pozbawienia faktycznego władztwa nad nieruchomością (por. 6 i 7 uzasadnienia pytania prawnego). Argumentacja WSA opiera się na założeniu, że art. 215 ust. 2 u.g.n., ze względu na przesłankę daty, jest regulacją zbyt wąską, nadmiernie – i z naruszeniem konstytucyjnych standardów – ograniczającą krąg osób uprawnionych do odszkodowania.

Dopuszczalność kontroli konstytucyjnej w tym zakresie stanowi przedmiot dalszych ustaleń Trybunału.

2. Problem konstytucyjny.

2.1. Dążenie do uzupełnienia aktu prawnego.

2.1.1. W świetle przeprowadzonej analizy pytania prawnego WSA jest oczywiste, że sąd pytający nie dąży do usunięcia z obrotu prawnego art. 215 ust. 2 u.g.n., lecz do rozszerzenia zakresu jego stosowania na te stany faktyczne, w których pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiło przed 5 kwietnia 1958 r. Spojrzenie na art. 215 ust. 2 u.g.n. przez pryzmat zasady równej ochrony praw majątkowych ma służyć weryfikacji, czy w przepisie tym nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. W tej sytuacji powstaje pytanie, na które TK wielokrotnie próbował już odpowiedzieć, czy przedmiotem jego kontroli może być brak w akcie normatywnym przepisu o określonej treści.

2.1.2. W orzeczeniach Trybunału, wydawanych jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, odróżnia się zaniechanie ustawodawcze (zaniechanie właściwe, absolutne) od prawodawczego pominięcia (unormowania niepełnego, zaniechania względnego, luki tetycznej). Przyjmuje się, że zaniechanie prawodawcze ma miejsce

wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Trybunał stoi na stanowisku, że jego kompetencja nie sięga tam, gdzie ustawodawca pozostawia określoną kwestię poza uregulowaniem prawnym (por. np. postanowienia z: 15 września 2011 r., sygn. Ts 46/11, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 477 oraz z 26 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 234/11, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 74), w sposób zamierzony doprowadzając do powstania luki prawnej. W takiej sytuacji, dla usunięcia stanu niezgodności z Konstytucją, niezbędna jest interwencja ustawodawcy (por. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). W piśmiennictwie tę granicę kompetencji Trybunału kwalifikuje się jako lukę aksjologiczną, zachodzącą wówczas, gdy „brak regulacji wynika z zamierzonej (czy choćby tolerowanej) polityki legislacyjnej” (zob. E. Łętowska, K. Gonera, *Art. 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” z. 9/2003, s. 4-5). W przyjętym w polskim prawie ujęciu kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie ma on kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych. Zaniechanie może być przedmiotem odpowiedzialności politycznej (por. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 57).

Jeżeli natomiast w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny (ze względu na zbyt wąski zakres zastosowania lub z uwagi na cel i przedmiot regulacji pomija treści istotne), fragmentaryczny – mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Trybunał posiada kompetencję do dokonywania oceny konstytucyjności takich fragmentarycznych regulacji.

2.1.3. Trybunał stwierdza, że w rozpatrywanej sprawie nie chodzi o całkowity brak regulacji; kwestionowany przepis przewiduje wszak odszkodowania dla niektórych spośród byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. Sąd pytający zarzuca, że regulacja ta jest niepełna, gdyż – z punktu widzenia zasad konstytucyjnych (art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2) – ma zbyt wąski zakres zastosowania. W takiej sytuacji – tj. gdy brak unormowania jest kwestionowany z punktu widzenia zasady równości – zasadnicze znaczenie należy przypisać ustaleniu, czy istnieje konstytucyjny obowiązek ustawodawcy co do objęcia regulacją szerszej kategorii podmiotów aniżeli ta, którą kwestionowana regulacja obejmuje. W rozpoznawanej sprawie oznacza to poszukiwanie, na poziomie Konstytucji, normy zobowiązującej ustawodawcę do zagwarantowania wszystkim byłym właścicielom odszkodowania na zasadach określonych w u.g.n., do których odsyła art. 215 ust. 2 u.g.n.

O dopuszczalności kontroli konstytucyjnej art. 215 ust. 2 u.g.n., w zakresie wskazanym przez sąd pytający, Trybunał rozstrzygnie posługując się wskazanym wyżej kryterium. Wcześniej jednak Trybunał zweryfikuje sformułowaną przez sąd pytający tezę o pozbawieniu – mocą tego przepisu – niektórych spośród właścicieli prawa do rekompensaty.

2.2. Zarzut „pozbawienia prawa do odszkodowania”.

2.2.1. Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, prawem majątkowym, o którego przyznanie zabiega sąd, jest prawo do odszkodowania. Sąd przyjmuje, że przez wprowadzenie do art. 215 ust. 2 u.g.n. przesłanki czasowej doszło do „pozbawienia pewnej grupy osób, w tym (...) skarżącej, prawa do jego uzyskania” (s. 6 uzasadnienia pytania prawnego). W dalszym ciągu uzasadnienia, powtórnie posługując się pojęciem „pozbawienia prawa do odszkodowania za utraconą własność nieruchomości”, sąd wyraża przekonanie, że uzależnienie tego prawa od daty utraty przez poprzedniego właściciela władztwa faktycznego nad wywłaszczoną nieruchomością stanowi zaprzeczenie zasady równości wobec prawa (s. 6 i 7 uzasadnienia pytania prawnego).

2.2.2. Przystępując do rozważenia przedstawionych wątpliwości konstytucyjnych, Trybunał stwierdza przede wszystkim, że sąd pytający – powtarzając w uzasadnieniu dwukrotnie tezę o pozbawieniu prawa do odszkodowania – nie wskazał źródła prawa majątkowego, o którego równą ochronę zabiega. W ocenie Trybunału, formułując taką tezę, sąd zobowiązany był do wskazania, z jakiego źródła wynikało prawo, które ustawodawca odebrał wskazanej grupie osób, dyskryminując je w ten sposób. Teza o pozbawieniu kogoś prawa ma sens tylko o tyle, o ile wcześniej prawo tej osobie przysługiwało. Z założenia żaden przepis nie może kogokolwiek pozbawić prawa, którego nie ma. Tymczasem sąd – przyjmując, że art. 215 ust. 2 u.g.n. odebrał prawo do odszkodowania osobom pozbawionym faktycznego władania nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. – nie podjął nawet próby wykazania, że przed wejściem w życie kwestionowanego przepisu ta grupa wywłaszczonych była uprawniona do odszkodowania.

Ponadto w uzasadnieniu pytania prawnego brak jakichkolwiek wyjaśnień dotyczących natury prawa do odszkodowania, które – w ocenie sądu – powinno przysługiwać na równych zasadach wszystkim podmiotom dotkniętym działaniem dekretu z 1945 r. W szczególności, sąd nie wskazał przepisu Konstytucji, z którego wyprowadza obowiązek ustawodawcy ustanowienia takiego prawa majątkowego.

2.2.3. Trybunał stwierdza, że sąd pytający nie uzasadnił należycie pytania prawnego, gdyż nie wykazał, że z art. 64 ust. 2 Konstytucji, będącego wzorcem kontroli, wynika prawo majątkowe w postaci roszczenia odszkodowawczego z tytułu odjęcia własności na podstawie dekretu z 1945 r. Ze względu na sformułowanie

zarzutu nierówności wobec prawa oraz ze względu na doniosłość społeczną kwestii podniesionej przez sąd, TK uznał jednak za celowe dokonanie ustaleń co do praw, które w świetle ustaw, ale przede wszystkim – Konstytucji, przysługują lub powinny przysługiwać wywłasczonym. Poszukiwanie podstawy prawnej roszczeń majątkowych byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich TK rozpoczyna od przypomnienia podstawowych założeń dekretu z 1945 r. i losu prawnego przewidzianych w nim roszczeń. Przedstawienie „genealogii” kwestionowanego przepisu oraz jego historycznego tła służyć ma udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy w chwili wejścia w życie kwestionowanego przepisu u.g.n. byłym właścicielom nieruchomości warszawskich, o których ochronę zabiega sąd pytający, przysługiwały roszczenia odszkodowawcze wobec państwa (pkt 3 tej części uzasadnienia).

W razie odpowiedzi negatywnej aktualizuje się kwestia, czy roszczenia te istotnie mają umocowanie w przepisach Konstytucji (pkt 4 tej części uzasadnienia) oraz – w szerszej perspektywie – czy w rezultacie konstytucyjnoprawnej oceny regulacji art. 215 ust. 2 u.g.n. przez pryzmat zasady równego traktowania powinno dojść do jej rozszerzenia na wszystkich byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich (ich następców prawnych). Te wymagające pogłębionej analizy wątpliwości są jednocześnie pytaniami o zakres kognicji Trybunału i skuteczność jego rozstrzygnięć.

3. Brak ustawowej podstawy roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich.

3.1. Podstawowe założenia dekretu z 1945 r.

3.1.1. W myśl art. 1 dekretu z 1945 r. w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem wejścia w życie dekretu (tj. 21 listopada 1945 r.) na własność gminy m.st. Warszawy. Dekret przyznawał dotychczasowemu właścicielowi gruntu, jego prawnym następcom lub osobom go reprezentującym, a także użytkownikom gruntu prawo do złożenia w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosku o ustanowienie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (art. 7 ust. 1). Gmina miała obowiązek uwzględnić wnioski, jeśli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela można było pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (ponadto – w wypadku osoby prawnej – gdy użytkowanie nie było sprzeczne z jej zadaniami ustawowymi lub statutowymi). Jeśli wniosek nie był uwzględniany, gmina zobowiązana była zaoferować uprawnionemu na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie, o ile posiadała zapas gruntów (art. 7 ust. 4). Prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały zastąpione w 1946 r. prawem własności czasowej, a od 1961 r. – użytkowaniem wieczystym. W razie niezgłoszenia wniosku albo nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek powodów prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy gmina zobowiązana była uiścić odszkodowanie (art. 7 ust. 5, art. 9 dekretu z 1945 r.). Skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady oraz sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych miały zostać określone w rozporządzeniu, którego jednak nigdy nie wydano. Bez przepisów wykonawczych przewidziane w dekrecie z 1945 r. uprawnienie do rekompensaty pozostało martwą literą prawa.

3.1.2. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne jest odnotowanie, że możliwość dochodzenia odszkodowania od chwili wejścia w życie dekretu z 1945 r. była ograniczona terminami. Zgodnie z jego art. 9 ust. 2: „Prawo do żądania odszkodowania powstaje po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wygasa po upływie lat 3 od tego terminu”. Trybunał podkreśla, że powstanie i wygaśnięcie roszczenia było związane nie z formalnym „przejściem własności” (21 listopada 1945 r.), lecz z „objęciem w posiadanie” gruntu, który to termin, w odróżnieniu od przejścia własności był zróżnicowany w zależności od okoliczności konkretnej sprawy i w praktyce mógł być znacznie oddalony od daty wejścia w życie dekretu. Posłużenie się w dekrecie sformułowaniem, iż prawo do żądania odszkodowania „wygasa” po upływie lat 3 od wskazanego w przepisie zdarzenia, oznacza wprowadzenie terminu prekluzyjnego (zawitego), który działa z mocy prawa (sąd uwzględnił jego upływ z urzędu), definitywnie „gilotynując” roszczenie.

3.1.3. Trybunał zwraca uwagę, że samo „objęcie w posiadanie” zostało sformalizowane w rozporządzeniach Ministra Odbudowy wydanych w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej. Początkowo akt ten odbywał się w obecności właściciela i wymagał sporządzenia protokołu (rozporządzenie z dnia 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy, Dz. U. Nr 16, poz. 112), następnie jednak – ze względu na masowy charakter przejmowania władania nieruchomościami warszawskimi – rozporządzenie z dnia 27 stycznia 1948 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 43) zredukowało wymagania formalne dotyczące „objęcia w posiadanie”, które odtąd sprowadzało się do ogłoszenia w organie urzędowym Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy listy przejmowanych nieruchomości. W praktyce nie chodziło zatem o fizyczne przejęcie władania nimi, lecz o pewien akt formalny, dokonywany bez obecności zainteresowanych, którego rejestracja powinna

ułatwić ustalenie daty, od której biegą wskazane w dekreście terminy. W dalszym ciągu rozważań Trybunał przyjmuje jednak, że „objęcie w posiadanie” w rozumieniu dekretu z 1945 r. jest tym samym zdarzeniem prawnym, tj. „pozbawieniem faktycznej możliwości władania nieruchomością”, od daty którego kwestionowany przepis uzależnia prawo do odszkodowania.

3.1.4. Na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130, ze zm.), na skutek zniesienia gminy m.st. Warszawy, wszystkie jej nieruchomości stały się własnością państwa. Stan ten trwał do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).

3.2. Znaczenie ustawy z 1958 r.

3.2.1. Zmianę zasad wypłaty odszkodowań za określoną kategorię znacjonalizowanych gruntów warszawskich wprowadził art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej – ustawa z 1958 r.), zamieszczony w rozdziale 8 – „Przepisy przejściowe i końcowe” (numeracja artykułów uwzględnia tekst jednolity ustawy opublikowany w 1961 r.). Mechanizm odszkodowawczy, przewidziany w normatywnie martwym art. 9 dekretu z 1945 r., w pewnym zakresie ustawodawca zastąpił odpowiednim stosowaniem przepisów ustawy z 1958 r. dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Zmianą tą objęto: 1) gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, które na podstawie dekretu z 1945 r. przeszły na własność Państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób, prowadzący wymienione gospodarstwa, pozbawieni zostali użytkowania wspomnianych gruntów po wejściu w życie ustawy oraz 2) domy jednorodzinne i jedną działkę budowlaną pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły po wejściu w życie ustawy na własność Państwa na podstawie dekretu z 1945 r. Ustawa weszła w życie 5 kwietnia 1958 r., która to data została utrwalona w kolejnych aktach prawnych.

Ponadto w art. 53 ust. 3 ustawy z 1958 r. ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, mocą którego stosowanie przepisów ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości zostałyby rozszerzone na domy jednorodzinne oraz jedną działkę budowlaną pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu z 1945 r. przed wejściem w życie ustawy z 1958 r. Rozporządzenie to nigdy jednak nie zostało wydane.

3.2.2. Trybunał stwierdza, że celem ustawy z 1958 r. nie było zniesienie roszczeń odszkodowawczych przyznanych dekretem z 1945 r. Należy podkreślić, że w chwili jej stanowienia roszczenia te, ze względu na trzyletni termin prekluzyjny przewidziany w art. 9 ust. 2 dekretu, w znacznej części wygasły. Sens regulacji zawartej w art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z 1958 r. polegał na tym, że – w odniesieniu do wskazanego kręgu podmiotów i rodzajów nieruchomości – dochodzenie roszczeń odszkodowawczych miało stać się realne, gdyż ustawa zawierała przepisy umożliwiające ich wykonanie. Ustawodawca, kierując się przyjętą wówczas aksjologią, dokonał wyboru podmiotów chronionych. Jednocześnie, zgodnie z podstawową zasadą prawa intertemporalnego, zdecydował o stosowaniu przepisów ustawy tylko na przyszłość, tj. do przypadków, gdy „przejście własności” nieruchomości następowało po wejściu w życie ustawy. Trybunał zwraca uwagę, że ta ostatnia przesłanka – z formalnego punktu widzenia – całkowicie wyłączała roszczenia odszkodowawcze, nawet tak wąsko określonego kręgu uprawnionych. Ze względu na przyjętą w art. 1 dekretu z 1945 r. konstrukcję prawną przejścia gruntów na własność gminy m.st. Warszawy z mocy samego prawa (*ex lege*) w dniu wejścia w życie dekretu, tj. 21 listopada 1945 r., stany prawne objęte hipotezą art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r. nie mogły się zdarzyć w rzeczywistości. Zbiór domów jednorodzinnych i działek pod budowę takich domów, które „przejdą po wejściu w życie niniejszej ustawy na własność Państwa na podstawie dekretu powołanego w ust. 1”, od początku był pusty. Trudno dziś ustalić, czy cytowane sformułowanie było skutkiem błędu prawników redagujących ustawę, czy też zamierzonym zabiegiem ustawodawcy, który – ustanawiając przepis pozornie przyznający roszczenia odszkodowawcze – formalnie rzecz biorąc, je wyeliminował. Praktyka zdecydowanie potwierdziła „dobre intencje” ustawodawcy, gdyż od 1959 r. zaczęto wydawać pierwsze pozytywne decyzje dekretowe (tak M. Gdesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich*, Warszawa 2012, s. 55).

Trybunał zwraca uwagę, że dokonane ustawą z 1958 r. urealnienie roszczeń odszkodowawczych i rozszerzenie ich zakresu związane było z ograniczeniem w ustawie – w zestawieniu z postanowieniami dekretu warszawskiego – możliwości ustanowienia prawa rzeczowego na wywłaszczonej nieruchomości (por. Z. Strus, *Grunty warszawskie*, Przegląd Sądowy 10/2007, s. 14; M. Gdesz, *Rewindykacja...*, s. 55). Ustawodawca przewidział w niej bowiem (art. 54), że odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego (własności czasowej) może być uzasadniona nie tylko względami przewidzianymi w dekreście z 1945 r., lecz także wynikającymi z art. 3 ust. 1 ustawy z 1958 r., tj. gdy nieruchomość jest „niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych”.

3.3. Definitywne wygaszenie roszczeń byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich w ustawie z 1985 r.

3.3.1. Możliwość dochodzenia rekompensaty majątkowej w trybie art. 9 dekretu z 1945 r. wygasła ostatecznie na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa z 1985 r.). Przepis ten stanowił wprost, że z dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1 sierpnia 1985 r.) wygasają prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu z 1945 r. Mocą przywołanego przepisu ustawy z 1985 r. ustawodawca ostatecznie wygasił roszczenia odszkodowawcze przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz w art. 8 dekretu z 1945 r. (por. Z. Strus, *op.cit.*, s. 16; M. Gdesz, *op.cit.*, s. 57). Konstrukcja przepisu, w szczególności art. 82 ust. 2, wskazywała na przyjęcie przez ustawodawcę, że podstawowym sposobem zadośćuczynienia roszczeniom „dekretowców” ma być przyznanie im prawa użytkowania wieczystego. Trzeba zwrócić uwagę, że wobec jednoznacznego określenia w art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r. terminów dochodzenia odszkodowania, w szczególności przewidzenia 3-letniego terminu zawitego, którego upływ „gilotynował” roszczenia, formalne ich wygaszenie w 1985 r. w znacznej mierze miało charakter porządkujący stan prawny.

3.3.2. Tezy o wygaszeniu roszczeń odszkodowawczych nie podważa zachowanie w ustawie z 1985 r. przepisu będącego odpowiednikiem art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z 1958 r., a mianowicie – zawartego w rozdziale 8 ustawy „Przepisy przejściowe i końcowe” – art. 83. Umożliwiał on odpowiednie stosowanie przepisów ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do określonej kategorii nieruchomości warszawskich, tj.: gospodarstw rolnych na gruntach, które na podstawie dekretu z 1945 r. przeszły na własność państwa, jeżeli pozbawienie faktycznego władania tymi nieruchomościami nastąpiło po 5 kwietnia 1958 r. (ust. 1), domów jednorodzinnych, jeżeli przeszły na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. oraz działek, które były przeznaczone pod zabudowę jednorodziną przed wejściem w życie dekretu z 1945 r., jeżeli pozbawienie możliwości władania nimi nastąpiło po 5 kwietnia 1958 r. (ust. 2). Powtarzając w art. 83 ustawy z 1985 r. unormowanie zawarte w art. 53 ustawy z 1958 r. ustawodawca zmienił jednak redakcję przepisu, w pewnym zakresie usuwając sygnalizowany wyżej błąd: w odniesieniu do działki budowlanej przesłanka „przejścia na własność Państwa” po 5 kwietnia 1958 r. została zastąpiona przesłanką „pozbawienia faktycznej możliwości władania” po tej dacie. Roszczenie odszkodowawcze zostało zatem związane z datą utraty posiadania. Trybunał zwraca uwagę, że zmiana ta nie dotyczyła domów jednorodzinnych, co do których nadal utrzymano przesłankę „przejścia na własność Państwa” po 5 kwietnia 1958 r., która – formalnie – eliminuje powstanie roszczeń byłych właścicieli domów jednorodzinnych.

3.3.3. Dokonując wykładni jednego z przepisów ustawy z 1985 r., jej art. 23 – przewidującego tzw. pierwszeństwo zakupu nieruchomości, TK w pełnoskładowej uchwale z 18 czerwca 1996 r. (sygn. W 19/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 25) stwierdził, że: „(...) z przyczyn leżących po stronie ustawodawcy, a także po stronie organów stosujących prawo znaczna część osób, które utraciły własność na mocy dekretu z 26 października 1945 r., znalazła się w sytuacji niestabilności lub niepewności co do ich praw, bez otrzymania sprawiedliwego zadośćuczynienia za utratę majątku na rzecz dzieła odbudowy Warszawy, wbrew literze i założeniom dekretu z 1945 roku.” Trybunał dostrzegając, że „[s]koro (...) owa komunalizacja nastąpiła z mocy samego prawa i miała charakter powszechny, to bez specjalnej regulacji prawnej osoby zainteresowane nie będą mieć skutecznych środków wzruszenia jej skutków”, gdyż nie przysługują im środki przewidziane w przepisach ogólnych (m.in. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm. oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), służące wzruszeniu indywidualnych decyzji (orzeczeń) ekspropriacyjnych.

3.3.4. Należy dodać, że aktualnie obowiązująca u.g.n. na pewno nie zawiera „specjalnej regulacji”, której niezbędność podkreślał Trybunał w uchwale z 1996 r. Ustawodawca ograniczył się do powtórzenia wcześniej obowiązującego przepisu. Przyjmując – wynikające wprost z art. 214 ust. 1 u.g.n. – założenie, że prawa do odszkodowania wynikające z art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu z 1945 r. wygasły na podstawie przepisów ustawy z 1985 r., ustawodawca ugruntował *status quo* powstałe po wygaszeniu roszczeń; do problematyki odszkodowań odnosi się art. 215 u.g.n., będący dosłowną kopią art. 83 ustawy z 1985 r.

3.4. Brak ustawowych uprawnień odszkodowawczych właścicieli, którzy utracili władanie nieruchomościami przed 5 kwietnia 1958 r.

3.4.1. Jak wynika z krótkiej prezentacji kolejnych unormowań roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich, prawo do odszkodowania za tzw. grunty warszawskie zawsze było powiązane z przejściem posiadania na podmiot publiczny. W samym dekreście (art. 9 ust. 2) możliwość żądania odszkodowania powstawała po upływie 6 miesięcy „od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy” i wygasła po upływie 3 lat od tego momentu. Tę samą koncepcję (przy założeniu błędnej redakcji przepisu) przyjął ustawodawca w art. 53 ustawy z 1958 r. Roszczenie odszkodowawcze nadal było powiązane z utratą posiadania, jednak zasady

przyznawania odszkodowania zostały poddane dwóm reżimom. Formalnie rzecz biorąc, byli właściciele, którzy utracili posiadanie przed wejściem w życie ustawy z 1958 r., mogli dochodzić roszczeń wynikających z dekretu na jego podstawie, co w praktyce – ze względu na 3-letni termin prekluzyjny i na brak przepisów wykonawczych – było nieskuteczne. Roszczenia pozostałych miały podlegać ustawie z 1958 r. Rozwiązanie to odpowiadało podstawowej zasadzie intertemporalnej, która nową ustawę nakazuje stosować do zdarzeń prawnych (przejścia posiadania) powstałych w czasie jej obowiązywania. Trybunał podkreśla, że – w przeciwieństwie do dekretu warszawskiego – ustawa z 1958 r. oraz kolejne ustawy, które ją zastąpiły, nie wprowadzają terminu prekluzyjnego do dochodzenia odszkodowania.

3.4.2. Ustawa z 1985 r. utrzymała związek odszkodowania z datą pozbawienia władania nieruchomością, jednak – w przeciwieństwie do ustawy z 1958 r. – zdecydowała o wygaszeniu roszczeń, które formalnie mogły jeszcze znaleźć oparcie w dekrete z 1945 r. Z punktu widzenia problemu konstytucyjnego rozważanego w niniejszej sprawie najważniejsze jest stwierdzenie, że wraz z wejściem w życie ustawy z 1985 r. ostatecznie wygasły roszczenia odszkodowawcze „dekretowców” pozbawionych faktycznego władania nieruchomościami przed 5 kwietnia 1958 r. W konsekwencji niewątpliwa jest teza, zgodnie z którą tej grupie podmiotów w chwili wejścia w życie kwestionowanego w pytaniu prawnym art. 215 ust. 2 u.g.n. nie przysługiwały roszczenia majątkowe wobec władz publicznych. Wypada dodać, że termin prekluzyjny zawarty w dekrete z 1945 r. spowodował, że w wielu przypadkach roszczenia tych osób wygasły przed 1985 r. Kwestionowany przepis u.g.n., będący dosłownym powtórzeniem art. 83 ustawy z 1985 r., nie mógł pozbawić praw, które tym osobom już co najmniej od kilkunastu lat nie przysługiwały. Art. 215 ust. 2 u.g.n. nie wykreował też nowych roszczeń. Ustawodawca ograniczył się w nim do utrzymania stanu prawnego istniejącego od wejścia w życie ustawy z 1985 r.

4. Konstytucyjne uprawnienia byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich.

4.1. Zakres oceny.

Dotychczasowe ustalenia doprowadziły do wniosku, że będący przedmiotem pytania prawnego art. 215 ust. 2 u.g.n. na pewno nie stanowi podstawy prawnej pozbawienia kogokolwiek roszczeń odszkodowawczych: roszczenia osób pominiętych w ustawie z 1958 r. wygasły definitywnie na mocy ustawy z 1985 r., natomiast roszczenia osób objętych działaniem art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r. nadal mogą być realizowane. Oznacza to, że kwestionowany przepis nie stanowi też podstawy nabycia jakichkolwiek roszczeń. Istotą zarzutu sformułowanego przez sąd pytający jest zróżnicowanie sytuacji byłych właścicieli gruntów warszawskich. Sąd, nie artykułując wprost takiego założenia, przyjmuje istnienie po stronie państwa obowiązku wypłaty odszkodowań wszystkim dotkniętym działaniem dekretu z 1945 r. Zadaniem Trybunału jest weryfikacja tego założenia, czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w 1997 r., uchwalając nową ustawę dotyczącą gospodarki nieruchomościami, ustawodawca miał konstytucyjny obowiązek przyznania ochrony także tym byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich, których roszczenia – jak wyżej wykazano – wygasły najpóźniej w 1985 r. Trybunał przypomina, że w sytuacji, gdy w grę wchodzi zarzut nierównego traktowania w zakresie przyznanych uprawnień (tj. naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji), o kognicji Trybunału rozstrzyga ustalenie, czy z Konstytucji wynika nakaz przyznania owych uprawnień całej klasie podmiotów.

Odnosząc to kryterium do rozpatrywanej sprawy, należy zatem postawić pytanie o prawa majątkowe gwarantowane przez art. 64 ust. 2 Konstytucji (cz. II pkt 4.2 uzasadnienia), będący wzorcem kontroli konstytucyjnej w sprawie oraz pytanie o szerszym zakresie, a mianowicie – o konstytucyjny standard rekompensowania przez państwo szkód wyrządzonych aktami nacjonalizacji (czy komunalizacji) mienia prywatnego (cz. II pkt 4.3 uzasadnienia).

4.2. „Inne prawa majątkowe” gwarantowane przez art. 64 Konstytucji.

4.2.1. Powołany jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Pozostawiając na marginesie nie do końca wyjaśnione znaczenie sformułowań „prawo do własności” i „własność”, występujących w ust. 1 i ust. 2 tego przepisu, Trybunał stwierdza, że „własność” na gruncie Konstytucji jest rozumiana nie jako instytucja prawa cywilnego, ale przede wszystkim jako konstytucyjne prawo jednostki, z którego wynikają określone obowiązki państwa (por. wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). W rozumieniu Konstytucji własność jest przede wszystkim publicznym prawem podmiotowym i jednym z praw człowieka; w tym sensie własność ma chronić autonomię majątkową jednostki (por. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej, Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 82 i powołana tam literatura). Obowiązek zapewnienia tej ochrony kierowany jest do państwa i wiąże wszystkie jego organy; oznacza zakaz stanowienia regulacji, które naruszałyby konstytucyjnie chronione

prawa i nakaz stanowienia takich, które służą urzeczywistnieniu (konkretyzacji) postanowień Konstytucji (por. P. Tuleja, *Zasada pierwszeństwa konstytucji w tworzeniu prawa*, [w:] *TK Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, tom XII, Warszawa 2000, s. 103).

4.2.2. Mimo szerokiego, znacznie wykraczającego poza cywilistyczne rozumienie, ujęcia konstytucyjnej własności, Trybunał – podobnie jak sąd pytający – przyjmuje, że prawo do odszkodowania (stosowne roszczenie) nie mieści się w tym pojęciu ani – co oczywiste – w pojęciu „prawa dziedziczenia”, które art. 64 ust. 2 Konstytucji także *expressis verbis* wymienia. Jeśli zatem prawo do odszkodowania jest chronione na podstawie art. 64 Konstytucji, to jako jeden z desygnatów „innych praw majątkowych”. Rzecz jednak w tym, że o ile z art. 64 Konstytucji wypływa dla ustawodawcy zwykły obowiązek wprowadzenia przepisów statuujących i chroniących prawo własności, który to imperatyw jest realizowany głównie przez przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), o tyle z przepisu, powołanego jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, nie wynika konieczność ustanowienia roszczeń odszkodowawczych w określonym kształcie. Wbrew założeniu uczynionemu przez sąd pytający z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wynika abstrakcyjne (modelowe) prawo do odszkodowania, które miałyby przysługiwać jakiejś grupie podmiotów na równych zasadach (art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja nie konkretyzuje innych praw majątkowych i nie narzuca ustawodawcy ich kształtu. Jak przyjął TK w wyroku z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39): „w świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw (...) wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść”. Z pewnej swobody regulacyjnej ustawodawca korzysta także kształtując „prawo do odszkodowania”. Poza art. 21 ust. 2 Konstytucji, odnoszącym się do odszkodowania należnego w wypadku wywłaszczenia, i art. 77 ust. 1 Konstytucji, przewidującym odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, w Konstytucji nie ma przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (samorządu terytorialnego). W szczególności „Konstytucja nie zna publicznego prawa podmiotowego do odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem władzy publicznej” (K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 528 i powołana tam literatura).

4.2.3. Trybunał stwierdza zatem, że teza o pominięciu w art. 215 ust. 2 u.g.n. określonej grupy podmiotów, którym – z mocy Konstytucji – należy się odszkodowanie, na pewno nie znajduje uzasadnienia w powołanym jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji. Użyte w tym przepisie pojęcie „innych praw majątkowych” nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych w ogólności, a tylko takie roszczenia, których obowiązek ustanowienia wynika z Konstytucji. Innymi słowy, z samego art. 64 ust. 2 Konstytucji nie można wyprowadzić tezy o istnieniu konstytucyjnie gwarantowanych uprawnień odszkodowawczych wobec państwa (jednostki samorządu terytorialnego), przysługujących określonej grupie podmiotów, w określonym kształcie legislacyjnym (czyli roszczeń odszkodowawczych). Roszczenia odszkodowawcze wobec władz publicznych mają swą konstytucyjną podstawę w art. 77 ust. 1 Konstytucji, który ich powstanie wiąże z niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotne jest, że Trybunał w swym orzecznictwie ogranicza możliwość powoływania tego wzorca kontroli do tych wypadków wyrządzenia szkody, które miały miejsce pod rządem obowiązującej Konstytucji. Dopiero bowiem z chwilą jej wejścia w życie nastąpiła konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania.

4.3. Konstytucyjne podstawy roszczeń reprzywatykacyjnych.

4.3.1. W ocenie Trybunału założenie sądu pytającego co do istnienia konstytucyjnego prawa do odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu z 1945 r. w istocie jest równoznaczne z uznaniem istnienia konstytucyjnej podstawy roszczeń reprzywatykacyjnych, a wątpliwość konstytucyjna sądu pytającego stanowi fragment szerszego problemu, który można określić mianem reprzywatykacji. Pojęcie „reprzywatykacji” nie ma definicji legalnej. W znaczeniu potocznym obejmuje ono wszelkie działania zmierzające do zwrotu mienia przejętego przez państwo w okresie wczesnej PRL. W języku prawniczym reprzywatykacja nie jest rozumiana jednolicie. Można mówić o ujęciu węższym, w którym chodzi o restytucję, czyli przywrócenie własności utraconej w wykonaniu aktów nacjonalizacyjnych i innych form przejęcia mienia, w tym także – bez podstawy prawnej. Jednak reprzywatykację można też ujmować szeroko, tak że mieści się w tym pojęciu nie tylko zwrot mienia w naturze, lecz także inne formy zadośćuczynienia za pozbawienie własności (por. poglądy przywołane przez J. Parchomiuka, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 542). Trybunał posługuje się pojęciem reprzywatykacji w szerokim znaczeniu, które obejmuje system nadzwyczajnych regulacji przewidujących zwrot mienia wywłaszczonego bądź rekompensaty majątkowe strat poniesionych na skutek naruszenia przez władze komunistyczne własności czy szerzej – wolności majątkowej. Chodzi o środki nadzwyczajne, tj. wykraczające poza zwykłe instrumenty wzruszania i naprawiania skutków niezgodnych z prawem działań władzy publicznej.

Trybunał sygnalizuje, że w miarę upływu czasu reprivatyzacja w wąskim znaczeniu ma coraz mniejsze znaczenie praktyczne, gdyż zwrot majątku w naturze jest albo fizycznie niemożliwy (np. zniszczenie budynków, zajęcie działki pod drogę), albo prawnie niedopuszczalny (nabycie praw przez osoby trzecie w dobrej wierze), albo gospodarczo lub społecznie nieuzasadniony (zabudowanie działki budynkiem użyteczności publicznej). W konsekwencji, współcześnie reprivatyzacja może się dokonywać głównie przez wypłatę uprawnionym określonej sumy pieniędzy.

4.3.2. Na tle ogółu wypadków ekspropriacji, dokonywanych na podstawie aktów prawnych (generalnych i indywidualnych), a także wypadków całkowicie bezprawnego pozbawiania mienia, sytuacja byłych właścicieli gruntów warszawskich jest szczególna, gdyż na mocy jednego aktu prawnego (dekretu z 1945 r.) zostały przejęte na własność gminy m.st. Warszawy wszystkie nieruchomości, zabudowane i niezabudowane, położone w ówczesnych granicach administracyjnych miasta. Własność przeszła *ex lege*, na podstawie aktu prawnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, bez potrzeby podejmowania jakichkolwiek aktów indywidualnych, dotyczących konkretnych nieruchomości czy ich właścicieli. To właśnie ta okoliczność leży u podstaw cytowanego wyżej spostrzeżenia Trybunału (cz. II pkt 3.3.3 uzasadnienia) o braku możliwości skorzystania przez zainteresowanych ze zwykłych środków kontroli decyzji administracyjnych czy orzeczeń sądowych. W literaturze podkreśla się też, że dekret z 1945 r. z założenia nie miał charakteru nacjonalizacyjnego, a jego podjęcie było warunkiem niezbędnym odbudowy stolicy. Zarówno cel przejęcia własności, jak i przewidziane w dekrecie możliwości ubiegania się o dzierżawę wieczystą oraz roszczenia odszkodowawcze, odróżniały ten akt prawny od innych aktów z okresu powojennego, których założeniem było pozbawienie własności prywatnej i nacjonalizacja środków produkcji. Gdyby do oceny legalności tych aktów prawnych zastosować współcześnie obowiązujące standardy państwa prawnego, dekret warszawski – ze względu na niewątpliwie bardzo doniosły cel publiczny – jako jedyny mógłby im odpowiadać. Jak słusznie odnotował Trybunał w uchwale o sygn. W 19/95, obecna sytuacja prawna byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich jest skutkiem zaniechań ustawodawcy i organów stosujących prawo, „wbrew literze i założeniom dekretu z 1945 roku”. „Nader opieszale”, jak to określił Trybunał, rozpoznawanie wniosków o ustanowienie dzierżawy wieczystej (użytkowania wieczystego) lub przyznania prawa zabudowy doprowadziło do sytuacji, w której po 70 latach od wejścia w życie dekretu pozostają tysiące spraw niezłatwionych, przy czym ustawodawca dąży do dalszego ograniczenia zakresu roszczeń (por. ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy).

Przypomnienie tych okoliczności uzasadnia tezę, że – mimo pierwotnej specyfiki dekretu warszawskiego – obecnie „reprivatyzacja” nieruchomości nim objętych powinna być postrzegana jako część ogólnego problemu, jakim jest zadośćuczynienie krzywdom wyrządzonym w okresie systemowego bezprawia. Kwestia ta stanowi przedmiot wypowiedzi przedstawicieli doktryny i nie po raz pierwszy jest poddana ocenie Trybunału.

4.3.3. Sformułowanie stanowiska Trybunału co do istnienia konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji należy zacząć od ponownego przypomnienia niektórych tez uchwały o sygn. W 19/95. Mimo zdecydowanie krytycznej oceny komunistycznych aktów ekspropriacji, „które były niezgodne z powszechnie uznanymi standardami ochrony własności” i uznania, że „byli właściciele tzw. gruntów warszawskich nie zostali potraktowani przez władze publiczne w sposób zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”, Trybunał pisał o „postulatach reprivatyzacyjnych” jako elemencie przemian ustrojowych. Zaznaczył, że choć są to postulaty „oficjalnie uznawane”, to zakres i formy reprivatyzacji są „problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych”. Z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. standardy, do których nawiązywał TK w uchwale z 1996 r., niewątpliwie uległy wzmocnieniu, w szczególności konstytucjonalizacji uległa zasada odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1). Nie oznacza to, że z przepisów Konstytucji da się wywieść nakaz, skierowany do ustawodawcy, ustanowienia przepisów reprivatyzacyjnych, zwłaszcza o określonym kształcie.

4.3.4. Trybunał zaczyna od oczywistego spostrzeżenia, że w Konstytucji brak formalnej podstawy reprivatyzacji. Konstytucja, w aspekcie etycznym, odcina się od aksjologii i praktyk państwa komunistycznego, o czym świadczy fragment jej preambuły („pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”), jednak przyjmuje ewolucyjną ciągłość powojennego porządku prawnego i nie ma mocy wstecznej. Konstytucja nie określa ram czasowych swego obowiązywania, a zatem – zgodnie z podstawową zasadą prawa intertemporalnego – jej przepisy mogą być stosowane na przyszłość od dnia jej wejścia w życie.

4.3.5. Trudniej rozstrzygnąć kwestię, czy z aksjologii Konstytucji nie da się wyprowadzić obowiązku państwa dokonania reprivatyzacji. Wiele przepisów, zwłaszcza zawartych w Rozdziale I poświęconym „Rzeczypospolitej”: art. 2 (zasada państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej), art. 20 (własność prywatna jako podstawa gospodarki rynkowej i solidarność) i 21 ust. 2 (warunki wywłaszczenia), a także art. 64 Konstytucji, mogłyby wskazywać, że reprivatyzacja jest warunkiem koniecznym urzeczywistnienia konstytucyjnego systemu wartości. Tezie tej

przeciwstawiane jest jednak spostrzeżenie, że komunistyczne naruszenia dóbr takich jak godność ludzka, życie i zdrowie, wolność i możliwość samorealizacji, które w hierarchii wartości konstytucyjnej stoją znacznie wyżej niż wartości majątkowe (mienie), w ogromnej większości przypadków na zawsze pozostaną bez rekompensaty. Podnosi się także, że postulaty reprivatyzacyjne nie obejmują nawet ogółu naruszeń praw majątkowych, zwykle ograniczając się do rekompensaty za utratę nieruchomości, nie mówiąc już o określeniu zakresu podmiotowego uprawnionych. Dla aksjologicznego uzasadnienia reprivatyzacji doniosłe znaczenie ma czynnik czasu. Zauważa się, że – współcześnie – wzruszenie efektów nacjonalizacji prowadziłoby do nowych krzywd społecznych, a nawet „do swoistej anarchii prawnej w zakresie stosunków własnościowych” (J. Parchomiuk, *op.cit.*, s. 548). Jak już wskazano, upływ czasu często eliminuje możliwość zwrotu mienia w naturze, pozostawiając – jako jedyny instrument – roszczenie o zapłatę sumy pieniędzy. Coraz częściej mówi się przy tym o wypłacie „rekompensaty”, nie zaś „odszkodowania”, gdyż celem świadczenia jest raczej naprawienie krzywdy w potocznym rozumieniu, niż naprawienie szkody w rozumieniu prawa (art. 361 k.c.). Z kolei potrzeba naprawienia krzywdy błędnie z upływem lat, gdyż o rekompensatę coraz rzadziej ubiegają się osoby bezpośrednio dotknięte działaniem nacjonalizacji, które owej krzywdy doznały. Zamiast nich roszczeń dochodzą następcy prawni dysponujący różnymi tytułami; niekoniecznie są to spadkobiercy wywłaszczonych, związani z nimi emocjonalnie i odczuwający stratę sprzed lat jako uszczerbek we własnym mieniu. Trzeba wreszcie dodać, że nawet rekompensata za utracone nieruchomości nie może być wypłacona w wysokości odpowiadającej ich wartości, co ze względów budżetowych jest dziś oczywiste i co znalazło wyraz w projektach ustaw reprivatyzacyjnych (por. W.J. Katner, *Uwarunkowania prawne reprivatyzacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” z. 7/2003; J. Parchomiuk, *op.cit.*, s. 544-552).

4.3.6. Trybunał, świadomy iż powszechna rekompensata przez III Rzeczpospolitą szkód majątkowych i niemajątkowych (krzywd) doznanych w okresie komunistycznym jest nierealna, dostrzega jednocześnie, że wszelkie – wprowadzane ustawami – „punktowe” rekompensaty tych strat w sposób nieunikniony rodzą problem zachowania równości w ramach klasy podmiotów dotkniętych różnymi formami nacjonalizacji. Ponadto Trybunał dostrzega, że w każdym przypadku rekompensaty są realizowane na koszt całego społeczeństwa. Obciążając aktualny budżet, czy to państwa czy samorządu, w sposób nieunikniony ograniczają możliwości zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczeństwa, czyli ogółu obywateli.

Wszystkie wskazane okoliczności nakazują zachowanie daleko idącej wstrzeźliwości w formułowaniu tezy o istnieniu prawnego, płynącego z Konstytucji, obowiązku ustawodawcy przeprowadzenia reprivatyzacji w określonym kształcie. W konsekwencji, Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje stanowisko wyrażone w uchwale sprzed niemal 20 lat uznając, że także pod rządem obowiązującej Konstytucji z 1997 r. zakres i formy reprivatyzacji są „problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych”. Podejmowanie tego rodzaju decyzji zdecydowanie wykracza poza kompetencje Trybunału. Stanowisko to jest zbieżne z poglądami wyrażanymi we wcześniejszych orzeczeniach, zapadłych już pod rządem obowiązującej Konstytucji, w których Trybunał przeciwstawiał się traktowaniu jej przepisów jako remedium na brak działań ustawodawcy, które zmierzałyby do naprawienia niesprawiedliwości będących skutkiem aktów nacjonalizacyjnych. Stwierdził, że ich naprawienie jest możliwe jedynie w wyniku ingerencji ustawodawcy (por. wyrok z 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42).

4.3.7. Podsumowując dotychczasowe ustalenia, na potrzeby rozstrzygnięcia wątpliwości przedstawionych w pytaniu prawnym przez WSA, Trybunał stwierdza, że z Konstytucji nie wynika obowiązek państwa przyznania wszystkim byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich odszkodowania równego wartości nieruchomości w chwili wejścia w życie dekretu z 1945 r., do którego to skutku prowadziłyby postulowane przez sąd rozszerzenie zakresu stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n.

5. Niedopuszczalność wydania wyroku.

5.1. Art. 215 ust. 2 u.g.n. jako wyraz ustawodawczego zaniechania.

5.1.1. Nawiązując do wyrażonych na wstępie wątpliwości co do przedmiotu pytania prawnego, z którym zwrócił się WSA (cz. II pkt 1.4 uzasadnienia) oraz do ustaleń dotyczących trybunalskiej kognicji w zakresie kontroli konstytucyjnej regulacji pominiętych w akcie prawnym (cz. II pkt 2.1 uzasadnienia) Trybunał stwierdza, że przeprowadzona analiza prawna dowodzi istnienia w rozpatrywanej sprawie zaniechania legislacyjnego. W przypadku, gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest doprowadzenie – na skutek braku regulacji prawnej – do nierówności podmiotów wobec prawa, kwalifikacja regulacyjnej bezczynności ustawodawcy jako pominięcia albo zaniechania zależy od ustalenia, czy z Konstytucji wynika obowiązek objęcia regulacją całej grupy podmiotów. Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji przy spełnieniu warunku „jakościowej tożsamości” sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”

(por. postanowienia TK z: 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

Sposób sformułowania zarzutu zawartego w pytaniu prawnym, które zainicjowało postępowanie, wskazuje, że sądowi chodzi o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija określoną grupę adresatów. Pytający sąd oczekuje, że Trybunał – mocą swego wyroku – spowoduje rozszerzenie zakresu stosowania przewidzianego w art. 215 ust. 2 u.g.n. obowiązku odszkodowawczego na wszystkich właścicieli, niezależnie od daty pozbawienia ich posiadania. Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jest jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy istnieje konstytucyjny nakaz uregulowania jakiejś kwestii, a ustawodawca wykonuje ten nakaz jedynie w części. W rozpatrywanej sprawie – jak wykazała analiza prawna (cz. II pkt 4 uzasadnienia) – taki nakaz nie obowiązuje. Konstytucja nie wymaga zagwarantowania prawa do pełnego odszkodowania, regulowanego w u.g.n., grupie adresatów wskazanych przez sąd. Dla zapewnienia równej ochrony praw majątkowych wszystkich osób dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego konieczna byłaby więc nowa regulacja ustawowa. Zarzut braku takiej regulacji mógłby być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje jednak poza zakresem kognicji Trybunału.

5.1.2. Kwalifikację zarzucanego przez sąd pytający braku regulacji jako zaniechania legislacyjnego potwierdzają inne, stosowane w orzecznictwie Trybunału kryteria. Zatem nie ma wątpliwości, że ograniczenie stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. do określonej grupy byłych właścicieli nie jest wynikiem przeoczenia prawodawcy. Ustawodawca, nie czyniąc nic poza kopiowaniem w u.g.n. rozwiązań wypracowanych pod rządami ustaw z 1958 r. i 1985 r., dał wyraz braku woli ustanowienia przepisów reprivatyzacyjnych. Zaniechanie unormowania tej kwestii jest faktem notoryjnie znanym i dość powszechnie krytykowanym. Uwadze prawodawcy nie mogło ująć to, że w Polsce jako jedynym kraju z byłego bloku państw socjalistycznych do dziś nie uchwalono ustawy reprivatyzacyjnej. O „świadomości” ustawodawcy w tym względzie świadczy chociażby liczba projektów ustaw reprivatyzacyjnych wniesionych do Sejmu (np. 8 projektów w Sejmie II kadencji). W tej sytuacji nie można przyjąć, że art. 215 ust. 2 u.g.n. jest regulacją przypadkową, absurdalną albo oczywiście dysfunkcyjną, które to cechy charakteryzują prawodawcze pominięcie (por. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14).

5.1.3. Jako jedno z kryteriów odróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego wskazuje się też zakres ingerencji ustawodawcy, niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją. Konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjnych, nie zaś – pominięcie (por. postanowienie TK z 9 czerwca 2011 r., sygn. Tw 31/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 190). Jak wyżej wskazano, w rozpatrywanej obecnie sprawie jest oczywiste, że zagwarantowanie ochrony ogółowi osób dotkniętych działaniem dekretu z 1945 r. wymagałoby obszernej interwencji ustawodawcy, na co wskazywał Trybunał w sprawie o sygn. SK 41/09. Także ten argument przemawia zatem za uznaniem, że sąd pytający domaga się kontroli zaniechania legislacyjnego.

5.2. Pogłębienie stanu nierówności.

5.2.1. Trybunał dostrzega, że – teoretycznie – zrównanie byłych właścicieli, o które zabiega sąd pytający, można by osiągnąć przez prosty zabieg legislacyjny polegający na wykreśleniu z art. 215 ust. 2 u.g.n. słów wyrażających kwestionowane przez sąd ograniczenie, tj. słów: „jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.”. W ocenie Trybunału ten prosty zabieg nie tylko nie jest wystarczający do osiągnięcia celu, jakim jest równe traktowanie byłych właścicieli nieruchomości, lecz także może prowadzić do pogłębienia nierówności. Gdyby bowiem TK, zgodnie z oczekiwaniem sądu pytającego, wyeliminował z treści przepisu jego kwestionowany fragment i – tym samym – rozszerzył zakres jego stosowania na ogół wywłaszczonych, niezależnie od daty faktycznego pozbawienia ich możliwości władania nieruchomością, skutkiem trybunalskiego wyroku byłoby powstanie po stronie wszystkich byłych właścicieli roszczeń odszkodowawczych, ustalanych na podstawie art. 128-135 u.g.n.

5.2.2. Tymczasem, przepisy u.g.n. o odszkodowaniach są ustanowione z myślą o „bieżącym” naprawianiu szkód powstających w rezultacie dokonywanych wspólnie, indywidualnie określonych wywłaszczeń i nie można na ich podstawie oprzeć rekompensaty za masowe wywłaszczenia dekretowe. W obowiązującym unormowaniu rekompensaty za odjęcie prawa jako podstawową zasadę przyjęto zasadę pełnego odszkodowania; zgodnie z art. 128 ust. 1 *in fine* u.g.n. odszkodowanie za wywłaszczone prawo ma być równe jego wartości. Według kolejnych przepisów u.g.n. podstawę ustalanego przez starostę odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1), przy czym jego wysokość ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (art. 130 ust. 1 zdanie pierwsze). Jest oczywiste, że zarówno ze względów aksjologicznych (cz. II pkt 4.3 uzasadnienia), jak i ekonomicznych, wyznaczanych dopuszczalnym obciążeniem budżetów, w toku reprivatyzacji nie jest możliwe zastosowanie zasady pełnego odszkodowania. W ocenie Trybunału problemu nie rozwiązuje zawarte

w art. 215 ust. 2 u.g.n. zalecenie „odpowiedniego” stosowania przepisów odszkodowawczych. Określenie zasad, według których należałoby modyfikować przepisy u.g.n. dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, stosując je do rekompensat za tzw. grunty warszawskie, nie powinno pozostawać w gestii organu wykonawczego (starosty), gdyż arbitralność decyzji rodziłaby niebezpieczeństwo nierównego traktowania uprawnionych. Ingerencja ustawodawcy wydaje się niezbędna nie tylko ze względu na konieczność szczególnego (w stosunku do przepisów u.g.n.) określenia zasad ustalania wysokości odszkodowania. Unormowania wymagałoby także określenie kręgu uprawnionych, procedury dochodzenia i weryfikacji roszczeń, wreszcie – sposobu ich realizacji.

5.2.3. Niekonstytucyjność stanu prawnego, jaki powstałby po zniesieniu kryterium czasowego, ograniczającego roszczenia odszkodowawcze byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich, przejawiałaby się w kilku aspektach.

Okazałoby się, że ta – wąska na tle ogółu poszkodowanych aktami wywłaszczeniowymi z okresu komunistycznego – grupa osób korzysta z prawa do odszkodowania odpowiadającego wartości nieruchomości. Chociaż brak możliwości sprawiedliwego naprawienia wszystkich krzywd z tamtego okresu jest dziś oczywisty, to nie uzasadnia on – zdaniem Trybunału – podejmowania działań, które pogłębiają stan niesprawiedliwości. Tymczasem, przyznanie grupie byłych właścicieli gruntów warszawskich pełnej rekompensaty poniesionego uszczerbku ograniczałoby potencjalną możliwość zadośćuczynienia w stosunku do innych podmiotów, tym samym uprzywilejowując tę grupę.

Uprzywilejowanie byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich nie znajduje usprawiedliwienia w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji, który to przepis w razie wywłaszczenia na cele publiczne wymaga przyznania „słusznego odszkodowania”. W orzecznictwie TK utrwalona jest myśl, że odszkodowanie „słuszne” nie musi być pełne, tj. nie musi odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości. Cel publiczny wywłaszczenia sprawia, że działanie władzy publicznej (odjęcie własności) jest legalne, co w sumie uzasadnia ograniczenie rekompensaty majątkowej wypłacanej osobie pozbawionej własności. Można powiedzieć, że pewien deficyt odszkodowania jest kompensowany korzyścią, jaką osoba wywłaszczona czerpie, wraz z innymi członkami społeczności, z realizacji celu publicznego (np. budowy drogi, szkoły itp.). Nawiązując do ustaleń poczynionych w cz. II pkt 3.2 uzasadnienia, Trybunał przypomina, że dekret warszawski, zapewne jako jedyny wśród powojennych aktów nacjonalizacyjnych, w zasadzie odpowiadał obowiązującym dziś standardom konstytucyjnym w zakresie wywłaszczenia. W odróżnieniu od pozostałych aktów niewątpliwie służył realizacji celu publicznego o randze ogólnonarodowej i dlatego nie sposób kwestionować jego legalności. Stąd oczekiwanie pełnej rekompensaty strat poniesionych przez wywłaszczonych w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji nie wydaje się uzasadnione.

Trybunał zwraca wreszcie uwagę, że – w razie skreślenia kwestionowanego fragmentu przepisu – do nierównego traktowania doszłoby nawet w grupie byłych właścicieli działek ubiegających się o odszkodowanie. Jak wyżej wskazano, bez ingerencji ustawodawcy „odpowiednie” stosowanie przepisów u.g.n. dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania w sposób nieunikniony doprowadziłoby do zróżnicowania sytuacji uprawnionych, a wręcz do arbitralnego traktowania ich roszczeń przez urzędników.

5.3. Niezbędność aktywności ustawodawcy.

5.3.1. Dotychczasowe ustalenia doprowadziły do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności kwestionowanej przesłanki roszczenia odszkodowawczego nie stanowi instrumentu wystarczającego do zapewnienia równego traktowania podmiotów dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego. Uwzględnienie zarzutu zawartego w pytaniu prawnym sądu nie może nastąpić przez prostą eliminację z art. 215 ust. 2 u.g.n. kwestionowanego fragmentu treści tego przepisu, lecz wymaga szerokiego unormowania rekompensat dla byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich.

5.3.2. W tym miejscu celowe jest przypomnienie skutków wyroku o sygn. SK 41/09, w którym Trybunał orzekł, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów u.g.n. dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości innych niż domy jednorodzinne (...) i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, (...) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uznając swą kognicję do badania owego „pominięcia” i stwierdzając niekonstytucyjność przepisu we wskazanym zakresie, Trybunał stwierdził jednak, że wydany wyrok „nie wywołuje samoistnie skutków, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Nie pozwala tym samym na uczynienie zadość roszczeniom skarżących”. W dalszym ciągu, dostrzegając konieczność uchwalenia stosownych przepisów, Trybunał podkreślił, że „ustawodawcy potrzebny jest odpowiednio długi czas na dokonanie stosownych zmian będących konsekwencją niniejszego wyroku”. Trybunał dostrzegł, że chodzi o rozwiązania prawne dotyczące „materii skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym”, której regulacja wymaga „proporcjonalnego wyważenia

wartości konstytucyjnych: z jednej strony respektowania prawa do odszkodowania (...), z drugiej zaś strony konieczności zachowania równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa” (uzasadnienie wyroku o sygn. SK 41/09, cz. III, pkt 8).

5.3.3. Trybunał w obecnym składzie w pełni podziela przytoczone zapatrywanie. Stwierdza jednak, że skoro unormowanie danej – nieobjętej dotąd ustawą – kwestii wymaga tak daleko idącej interwencji ustawodawcy, to orzekanie przez Trybunał niekonstytucyjności „pominięcia” jest całkowicie nieefektywne. Trybunał zwraca uwagę, że chociaż wyrok o sygn. SK 41/09 – stwierdzający niekonstytucyjność pominięcia w art. 215 ust. 2 u.g.n. roszczeń grupy właścicieli nieruchomości warszawskich – został wydany ponad 4 lata temu, ustawodawca do tej pory nie uzupełnił brakującej treści normatywnej przepisu. Co więcej, warto podkreślić, że – zarówno sąd pytający w rozpatrywanej obecnie sprawie, jak i Marszałek Sejmu – w ogóle nie uwzględniają w swych pismach skutków trybunalskiego rozstrzygnięcia o sygn. SK 41/09 i przytaczają treść art. 215 ust. 2 u.g.n. tak, jakby ograniczenie roszczeń obowiązywało bez zmian, mimo orzeczenia Trybunału z 2011 r.

6. Podsumowanie.

Powyższe uwagi dowodzą istnienia granic skuteczności trybunalskich wyroków stwierdzających niekonstytucyjność braku określonej treści normatywnej. Wówczas, gdy dotyczą one „materii skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym”, której regulacja wymaga „proporcjonalnego wyważenia wartości konstytucyjnych: z jednej strony respektowania prawa do odszkodowania (...), z drugiej zaś strony konieczności zachowania równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa” (uzasadnienie wyroku o sygn. SK 41/09, cz. III, pkt 8), a z taką niewątpliwie mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie, skutki orzeczenia o niekonstytucyjności sprowadzają się w istocie do deklaracji aksjologicznie uzasadnionego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie może zastąpić ustawodawcy i wypełnić swym orzeczeniem istniejącej luki, gdyż przekroczyłby w ten sposób własne, konstytucyjnie określone kompetencje. Wobec braku konstytucyjnej normy nakazującej wypłatę wszystkim byłym właścicielom odszkodowań odpowiadających wartości ich nieruchomości, których własność została odjęta na podstawie dekretu z 1945 r., Trybunał nie może „nakazać” ustawodawcy rozszerzenia zakresu stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. Co więcej, w ocenie Trybunału, objęcie nim całej klasy podmiotów wywłaszczonych nie byłoby rozwiązaniem zgodnym ze standardem konstytucyjnym.

Zadaniem Trybunału nie jest stawianie ustawodawcy przed faktem dokonanym co do kształtu reprivatyzacji na terenie m.st. Warszawy. Inicjatywa w tej mierze należy do ustawodawcy, który powinien dostosować zakres prawa do odszkodowania do warunków społeczno-gospodarczych, odnajdując „uczciwą równowagę między wymaganiami interesu publicznego i nakazami ochrony praw podstawowych jednostki” (por. orzeczenie ETPC z 19 grudnia 1989 r., *Mellacher i inni przeciwko Austrii*). W tym kontekście nie można wykluczyć, że konstytucyjnym wartościom, zasadom i normom zadośćuczynią rozwiązania mniej korzystne niż te, które Trybunał narzuciłby ustawodawcy, rozpoznając *meriti* pytanie prawne warszawskiego WSA i stwierdzając – zgodnie ze stanowiskiem tego sądu – niekonstytucyjność zbyt wąskiego odesłania w art. 215 ust. 2 u.g.n. do przepisów tej ustawy regulujących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości.

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

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 15 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia w zakresie umorzenia postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco.

1. W ocenie Trybunału Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie spełnił przesłanki przedmiotowej pytania prawnego i nie przedstawił należytego uzasadnienia pytania prawnego. Podstawą do wyprowadzenia takiej konkluzji było zrekonstruowanie przez Trybunał problemu konstytucyjnego wbrew założeniom sądu pytającego. W mojej ocenie, określenie przez Trybunał problemu konstytucyjnego w tej sprawie wykraczało poza jej granice, wyznaczone przez wzorce kontroli i zarzuty podane przez sąd pytający (art. 66 ustawy o TK).

Sąd pytający nie kwestionował zaniechania legislacyjnego, lecz pominięcie ustawodawcze mieszczące się w kognicji Trybunału. Zarzut pominięcia dotyczy unormowania wadliwie niepełnego, czyli takiego, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Trybunał słusznie przypomniał, że jeżeli w obowiązującym akcie prawnym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, ze względu na zbyt wąski zakres zastosowania i przez to fragmentaryczny, wówczas mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym (cz. II pkt 2.1.2 uzasadnienia postanowienia). W tej kwestii stanowisko Trybunału jest trafne.

Zaskakujące jest natomiast „uzupełnienie” przez Trybunał powyższego standardu o wymóg, aby ocenie niepełności danego unormowania na tle zasady równości i równego traktowania towarzyszyło ustalenie istnienia konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy co do objęcia daną regulacją szerszej kategorii podmiotów aniżeli ta, którą kwestionowana regulacja obejmuje. Trybunał, w dotychczasowej wykładni art. 32 Konstytucji, nie wymagał, aby na poziomie Konstytucji należało wskazywać lub odszukiwać normę o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej. Wystarczało wskazanie normy przyznającej określone prawa niektórym osobom lub nakładającej na nie określone obowiązki oraz grupy podmiotów znajdujących się w tej samej (podobnej) sytuacji, wobec których dany przepis nie miał zastosowania. Nie przekonuje mnie też znaczenie przywołanego w tej kwestii postanowienia TK z 1 marca 2010 r. (sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29). Jest ono jedynym judykatem przytoczonym przez Trybunał jako przykład linii orzeczniczej w omawianym, nowym, kierunku. Postanowienie to nie może jednak odegrać takiej roli z następujących powodów: a) zasada równości nie stanowiła wówczas wzorca kontroli, ponieważ skarżący domagał się oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji, b) kwestionowany „brak” pełnego unormowania dotyczył przepisów prawa procesowego, a nie przepisów prawa materialnego określających zakres odpowiedzialności odszkodowawczej (jak w niniejszej sprawie); dotyczył braku ustawowej kognicji sądu okręgowego do rozpoznania w ramach trybu wyborczego spraw o legalność i zasadność wydania przez dyrektora zakładu karnego zakazu prowadzenia kampanii wyborczej przez osadzonego w tym zakładzie karnym kandydata do Senatu, c) zgodnie z treścią uzasadnienia tego postanowienia, wpływ na kwalifikację problemu konstytucyjnego jako zaniechania prawodawczego miały, z jednej strony, fakt, że zastosowanie tego trybu nie wykluczało możliwości alternatywnego dochodzenia praw i ochrony dóbr osobistych na podstawie ustaw ogólnych, w szczególności na podstawie kodeksu cywilnego bądź karnego w „klasycznym” postępowaniu sądowym, a z drugiej strony, zupełnie wyjątkowy cel postępowania w ramach trybu wyborczego przewidzianego dla ściśle określonych i uzasadnionych przypadków. Wynikało stąd, że zakaz wydany przez dyrektora zakładu karnego, zabraniający prowadzenia kampanii, nie był w ogóle wyjęty spod kontroli sądowej (co stanowiło zarzut w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji). Nie można było jedynie kwestionować jego legalności wedle wyboru albo w trybie klasycznym, albo w szczególnym trybie wyborczym. Na tle tak ukształtowanego stanu prawnego sprawy Trybunał mógł zasadnie przyjąć, że w takich okolicznościach przedmiotem skargi konstytucyjnej był w istocie zarzut zaniechania legislacyjnego, a sama skarga nie była dopuszczalna. Nie istnieje bowiem konstytucyjne prawo jednostki do żądania ukształtowania procedury wyborczej w sposób polegający na wyjęciu niektórych spraw administracyjnych spod kontroli sądowo-administracyjnej i poddaniu ich – dodatkowo – kontroli sądownictwa powszechnego w szczególnym trybie wyborczym.

Z powyższych względów podana przez Trybunał sprawa nie jest w ogóle podobna do sprawy niniejszej, gdyż nie mamy tu do czynienia z zarzutem niepełnego uregulowania alternatywnego systemu dochodzenia odszkodowania (rekompensaty), przy istnieniu dostępnego trybu ogólnego. Nie ma zatem podstaw – wbrew pogładowi Trybunału – w stanie prawnym sprawy, aby wyprowadzać zeń wnioski o braku konstytucyjnego prawa jednostki do żądania ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej w sposób obejmujący wszystkich poszkodowanych. Osoby objęte stosowaniem art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.) nie mają bowiem alternatywnej ogólnej podstawy cywilnoprawnej do dochodzenia swoich praw. Przysługujące na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. odszkodowanie trudno także uznać za wyjątkowe w swej funkcji w porównaniu z celem ogólnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej, chyba że za szczególne cechy uznamy ograniczenia przedmiotowe w dochodzeniu rekompensaty, jakie wprowadza art. 215 u.g.n., a które nie dotyczą samej istoty odpowiedzialności.

Po wyjaśnieniu kwestii wstępnej zagadnienia konstytucyjnego należy przejść do oceny podstaw umorzenia postępowania, które wskazał Trybunał w swoim uzasadnieniu.

2. Pierwszą z przyczyn umorzenia postępowania z uwagi na brak należytego (wystarczająco pełnego) uzasadnienia było nieprzedstawienie przez sąd pytający argumentów na rzecz istnienia na tle Konstytucji prawa do odszkodowania za tzw. grunty warszawskie. Trybunał twierdzi, że sąd pytający nie wskazał przepisu, a był do tego zobowiązany, z którego wyprowadzałby obowiązek ustawodawcy ustanowienia prawa do odszkodowania (cz. II, pkt 2.2.2 uzasadnienia postanowienia). Trybunał przyjął też, że sąd pytający domagał się ustalenia przez Trybunał pozytywnego obowiązku przyznania określonej grupie obywateli prawa do odszkodowania lub

szerzej – ustalenia obowiązku ustawodawcy przeprowadzenia reprivatyzacji za nieruchomości odebrane przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał miałby słuszność w swej argumentacji, gdyby WSA wyraźnie taki zarzut formułował lub gdyby przynajmniej wskazał w swym pytaniu odpowiednie do tego rodzaju zarzutu wzorce kontroli konstytucyjności (w szczególności art. 20 i art. 64 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał, konfrontując treść kwestionowanego przepisu z zarzutami pytającego sądu, stwierdził, że przedmiotem pytania prawnego była „nie tyle konstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n., co – wynikające zdaniem sądu z tego przepisu – pozbawienie prawa do odszkodowania” byłych właścicieli gruntów warszawskich lub ich następców prawnych, którzy utracili władztwo nad nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. (cz. II, pkt 1.4.3 uzasadnienia postanowienia). Za problem konstytucyjny Trybunał uznał dążenie sądu nie do usunięcia z obrotu prawnego art. 215 ust. 2 u.g.n., lecz dążenie do rozszerzenia zakresu jego stosowania na stany faktyczne, w których pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiło przed 5 kwietnia 1958 r. Spojrzenie na art. 215 ust. 2 u.g.n. przez pryzmat zasady równej ochrony praw majątkowych miało służyć weryfikacji, czy w przepisie tym nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (cz. II, pkt 2.1.1 uzasadnienia postanowienia). Jak wynikać ma z uzasadnienia pytania prawnego, prawem majątkowym, o którego przyznanie zabiegał sąd, jest prawo do odszkodowania (cz. II, pkt 2.2.1 uzasadnienia postanowienia).

Jednak sam Trybunał wskazuje, że „sąd wyraża przekonanie, że to uzależnienie tego prawa od daty utraty przez poprzedniego właściciela władztwa faktycznego nad wywłaszczoną nieruchomością stanowi zaprzeczenie zasady równości wobec prawa (s. 6 i 7 uzasadnienia pytania prawnego)” (por. cz. II, pkt 2.2.1 uzasadnienia postanowienia). Nic więc dziwnego, że w niniejszej sprawie sąd – co zarzuca mu Trybunał – „nie wskazał źródła prawa majątkowego, o którego równą ochronę zabiega” ani „nie wskazał przepisu Konstytucji, z którego wyprowadza obowiązek ustawodawcy ustanowienia takiego prawa majątkowego” (cz. II, pkt 2.2.2 uzasadnienia postanowienia). Nie wskazał tego prawa, gdyż pytanie prawne nie zmierzało do oceny braku ustawy reprivatyzacyjnej, a do oceny niewłaściwej treści obowiązującego już prawa, które w niezrozumiały sposób różnicuje osoby w zależności od chwili faktycznej utraty władztwa nieruchomości.

Nieuzasadnione było zatem wskazanie, że sąd obowiązany był wskazać, z czego wynikało prawo, które ustawodawca odebrał dyskryminowanej grupie (por. cz. II, pkt 2.2.2 uzasadnienia postanowienia). Podobnie nieuzasadnione było wywodzenie treści z innych, niewskazanych przez sąd wzorców konstytucyjnych, w szczególności z eksploatowanego w argumentacji Trybunału art. 64 ust. 1 Konstytucji. W cz. II pkt 2.5 pytania prawnego WSA wyczerpująco uzasadnił powzięcia wątpliwości co do zgodności kwestionowanego pominięcia ustawodawczego nie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, lecz z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji „ustanawiający[mi] równość wszystkich wobec prawa i dający[mi] wszystkim obywatelom prawo do równego traktowania przez władze publiczne” oraz z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady poprawnej legislacji oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które nakazują „takie samo traktowanie przez prawo podmiotów będących w takiej samej lub analogicznej sytuacji prawnej”. Sąd wyraźnie wskazał, że właśnie te gwarancje konstytucyjne należało odnieść do art. 215 ust. 2 u.g.n., Trybunał zaś jest związany granicami pytania prawnego (art. 66 ustawy o TK). Trybunał przetransponował ten problem na zagadnienie braku konstytucyjnego umocowania dla obowiązku ustawodawcy do wprowadzenia reprivatyzacji. Tym samym sąd przedstawił Trybunałowi inny problem konstytucyjny niż został on zrekonstruowany i rozpoznany.

3. Drugą z przyczyn umorzenia postępowania przez Trybunał było niewykazanie przez sąd, że z przywołanego wzorca kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika prawo majątkowe w postaci roszczenia odszkodowania z tytułu odjęcia własności na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret z 1945 r.). Zrodziło to wątpliwość Trybunału, która miała znaczenie dla umorzenia postępowania, czy roszczenia odszkodowawcze byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, których dotyczy pytanie prawne, istotnie znajdują umocowanie w przepisach Konstytucji i czy w rezultacie konstytucyjnoprawnej oceny art. 215 u.g.n., z punktu widzenia zasady równego traktowania, powinno dojść do jej rozszerzenia na wszystkich właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych (cz. II, pkt 2.2.3 uzasadnienia postanowienia).

W mojej ocenie Trybunał wyciągnął zbyt daleko idący wniosek z brzmienia zwrotów użytych przez WSA w Warszawie przy przedstawianiu zarzutu naruszenia wzorców równościowych. Sąd pytający wprawdzie wyraził pogląd, że art. 215 ust. 2 u.g.n. „odbiera prawo uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość warszawską właścicielom, którzy utracili własność tej nieruchomości przed dniem 5 kwietnia 1958 r.”, jak również posłużył się zwrotem „pozbawienie prawa do odszkodowania za utraconą własność nieruchomości uzależnione od daty utraty przez poprzedniego właściciela władztwa faktycznego nad tą nieruchomością”. Zostały one jednak wyjęte z kontekstu, w ramach którego zostały użyte. Sąd dalej dowodził, że zabieg ustawodawcy wywierający w praktyce wyżej opisane skutki „stanowi zaprzeczenie wskazanej powyżej zasady równości”. Przywołując do końca wywód

WSA w Warszawie, pozostajemy znów w granicach wzorca równościowego. Sąd domagał się w konkluzji oceny, „czy nie naruszono zasady równej ochrony praw, co uzasadnia rozpatrywanie kwestionowanej regulacji z punktu widzenia ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), jak i z punktu widzenia ochrony praw wskazanych w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP” (s. 6 uzasadnienia pytania prawnego).

4. Dodatkowo wobec rozstrzygnięcia procesowego o umorzeniu postępowania Trybunał, „ze względu na doniosłość społeczną kwestii podniesionej przez sąd”, w rozbudowanym wywodzie przedstawił „genealogię” normy zawartej w kwestionowanym przepisie, obowiązującej od 1958 r. Zabieg ten służy udzieleniu odpowiedzi na pytanie (a w istocie potwierdzeniu odpowiedzi udzielonej przez Trybunał), czy w chwili wejścia w życie w 1997 r. kwestionowanego art. 215 ust. 2 u.g.n. byłym właścicielom nieruchomości warszawskich, o których ochronę zabiegał sąd pytający, przysługiwały roszczenia odszkodowawcze wobec państwa (cz. II, pkt 2.2.3 uzasadnienia postanowienia).

Zabieg ten był konieczny w ocenie Trybunału, ponieważ „[t]eż o pozbawieniu kogoś prawa ma sens tylko o tyle, o ile wcześniej prawo tej osobie przysługiwało (...)” (cz. II, pkt 2.2.2. uzasadnienia postanowienia). Tymczasem, jak już wskazałem, to nierówność traktowania określonych grup obywateli znajdujących się w analogicznej sytuacji stanowiła podstawowy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie, a nie ustalenie konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy do rekompensaty naruszonych interesów osób nieobjętych art. 215 u.g.n. Sprawa nie zmierzała do potwierdzenia istnienia pozytywnej normy konstytucyjnej nakazującej przyznanie odszkodowania (reprzywatykacji), lecz do stwierdzenia zakazu, konstytucyjnej normy negatywnej, dalszego utrzymywania nierównego traktowania, bez konkretnej wskazówki normatywnej, w jaki sposób ustawodawca miałby to nierówne traktowanie znieść. *De lege lata* ograniczenie zakresu osób, które mogą ubiegać się o odszkodowanie stosownie do art. 215 ust. 2 u.g.n., oznacza niemożliwość otrzymania odszkodowania przez wszystkich tych byłych właścicieli lub ich następców prawnych, którzy z tych samych powodów utracili władztwo nad nieruchomością, ale przed 5 kwietnia 1958 r.

Na podstawie art. 7 ust. 5 i art. 9 dekretu z 1945 r. gmina zobowiązana była zapłacić odszkodowanie w razie niezgłoszenia wniosku albo nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek innych powodów prawa do gruntu. Zasady oraz sposób ustalania odszkodowania miały zostać określone w rozporządzeniu, którego nie wydano. Trudno jednak zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, że „[b]ez przepisów wykonawczych przewidziane w dekrete z 1945 r. uprawnienie do rekompensaty pozostało martwą literą prawa” (cz. II, pkt 3.1.1 uzasadnienia postanowienia). Nie oznacza to przecież, że ustawowego odszkodowania nie było. Przepis aktu o randze ustawy przewidywał prawo do odszkodowania. Rozporządzenie wykonawcze miało jedynie wyjaśnić zasady ustalania ustawowego odszkodowania, a więc jego wysokość.

Ponadto Trybunał, w mojej ocenie, niepoprawnie zrekonstruował znaczenie roku 1958 jako daty granicznej dla roszczeń byłych właścicieli nieruchomości. Nastąpiło zatem nieuzasadnione zróżnicowanie właścicieli wywłaszczonych nieruchomości warszawskich z uwagi na datę utraty władztwa nad nieruchomością objętą dekretem, bez uzasadnionej przyczyny takiego zróżnicowania. Trudno jest przy tym wskazać wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby takie rozróżnienie. Z punktu widzenia zasady równego traktowania i z uwagi na cezurę czasową brak jest uzasadnienia dla dalszego utrzymywania daty 5 kwietnia 1958 r. jako granicy decydującej o przysługiwaniu odszkodowania za utratę możliwości korzystania z nieruchomości nabytej przez podmiot samorządowy, a następnie Skarb Państwa, na podstawie art. 1 dekretu z 1945 r. Trudno jest wskazać na jakąkolwiek – poza interesami podmiotów publicznych zobowiązanych do wypłaty należnego odszkodowania – wartość konstytucyjną, która obecnie uzasadnia różne traktowanie dawnych właścicieli nieruchomości.

Analiza będących w dyspozycji Trybunału akt sprawy zawieszaj przed WSA w Warszawie, podobnie jak analiza spraw podobnych z zakresu problematyki gruntów warszawskich dowodzi jeszcze jednego nieprawidłowego założenia Trybunału, które miało wpływ na wynik rozważań. W uzasadnieniu przyjęto bowiem, że „«objęcie w posiadanie» w rozumieniu dekretu jest tym samym zdarzeniem prawnym, tj. «pozbawieniem faktycznej możliwości władania nieruchomością», od daty którego kwestionowany przepis uzależnia prawo do odszkodowania” (cz. II, pkt 3.1.3. uzasadnienia postanowienia). Jak sam Trybunał zauważył, gdyby zrównać moment utraty posiadania i faktycznej możliwości korzystania z nieruchomości, wówczas w zasadzie wszystkie nieruchomości warszawskie znalazłyby się poza zakresem stosowania obecnego art. 215 u.g.n., ponieważ zostałyby przejęte przed 1958 r. i nie byłyby podstaw do zarzutu nierównego traktowania byłych właścicieli gruntów warszawskich z uwagi na utratę możliwości faktycznego korzystania przed lub po 1958 r. Jak dowodzi treść ogłoszeń, ostatnie (zbiorcze) przejęcie nieruchomości w posiadanie przez gminę (radę narodową) m.st. Warszawy zostało opublikowane w 1951 r.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym nie ma jednak wątpliwości, że utrata posiadania i faktycznej możliwości korzystania z nieruchomości w zdecydowanej większości przypadków następowały w różnych momentach.

Moment objęcia przez gminę m.st. Warszawy gruntu w posiadanie był miarodajny tylko dla powstania prawa do żądania odszkodowania za utracone prawo własności tej nieruchomości (art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r.). „Objęcie gruntu w posiadanie” należało rozumieć formalnie, skoro zostało ono sformalizowane w rozporządzeniach Ministra Odbudowy i od 1948 r. sprowadzało się ono do ogłoszenia listy przejmowanych nieruchomości w organie urzędowym Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Moment utraty możliwości korzystania z nieruchomości dotyczył zaś podjęcia konkretnych działań inwestycyjnych przez instytucje państwowe i spółdzielcze, dzięki którym można było stwierdzić, że państwo przejęło faktyczne korzystanie z nieruchomości odebranej byłym właścicielom.

Podobnie w sprawie będącej kanwą pytania prawnego WSA w Warszawie nieruchomość została objęta w posiadanie gminy, zgodnie z przepisami dekretu z 1945 r., 16 sierpnia 1948 r., jednak ta data nie stanowiła momentu utraty faktycznego władania nieruchomością przez byłego właściciela. Wręcz przeciwnie, zarówno organy administracji, jak i sądy orzekające w sprawie o odszkodowanie za utraconą nieruchomość (wszczętej w 2000 r.) badały, w którym momencie rozpoczęto określone działania inwestycyjne na trzech działkach powstałych z przejętej nieruchomości. Było to konieczne dla ustalenia, kiedy nastąpiła utrata możliwości faktycznego korzystania z tych części przez byłego właściciela. Organy administracji starały się wywiązać z konieczności precyzyjnego ustalenia późniejszej daty utraty możliwości faktycznego władania nieruchomością przez byłego właściciela. Poszukiwały dokumentów potwierdzających, kiedy rozpoczęto budowę szpitala, kiedy dokonano faktycznych dyspozycji przejętych już nieruchomości na rzecz państwowych osób prawnych, kiedy wydano pierwsze, choćby wstępne decyzje lokalizacyjne. Dopiero po czterokrotnym przekazaniu sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania ustalono, że część nieruchomości została w 1953 r. objęta lokalizacją budowy budynku mieszkalnego, oddana w zarząd i użytkowanie przedsiębiorstwu państwowemu, a inwestycję zakończono i zasiedlono w 1955 r. Druga część nieruchomości została w 1952 r. objęta lokalizacją budowy szpitala dziecięcego niezakaźnego, któremu przekazano teren w zarząd i użytkowanie w 1953 r., budowę zakończono w 1958 r., a rok później szpital rozpoczął pracę. Najtrudniejszą kwestią okazało się ustalenie dokumentów pozwalających ustalić, kiedy faktycznie zrealizowano na trzeciej części nieruchomości budowę pasa drogi istniejącej dziś ulicy i kiedy zostały wytyczone linie rozgraniczające według obecnego przebiegu. Ostatecznie w kolejnych decyzjach z 15 lutego 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy odmówił przyznania odszkodowania za poszczególne części nieruchomości, które stanowią obecnie własność odpowiednio Skarbu Państwa i m.st. Warszawy; te decyzje zostały zaskarżone do sądu pytającego.

5. Na koniec należy wskazać, że w sprawie, będącej kanwą rozpoznawanego pytania prawnego, byłemu właścicielowi i jego spadkobiercom trudno zarzucać opieszałość w dochodzeniu swoich praw. Nie jest tak, że spadkobiercy dawnego właściciela dopiero składając wnioski w 2000 i 2001 r. o ustalenie odszkodowania za utraconą nieruchomość zainteresowali się prawami do niej. Następcy prawni byłego właściciela wnieśli do Urzędu Dzielnicy Praga-Południe w Warszawie pismo z 4 sierpnia 1990 r. „zgłaszające roszczenia do placu przy ulicy”, co potraktowano jako pismo o zwrot części nieruchomości przez ustanowienie na niej użytkowania wieczystego (i załatwiono przez udzielenie wnioskodawcom pisemnej informacji). Z kolei już 24 maja 1949 r. poprzednik prawny (były właściciel całej niezabudowanej nieruchomości) złożył wniosek o przyznanie mu własności czasowej do niej. Otrzymał wówczas orzeczenie administracyjne wydane przez Prezydenta m.st. Warszawy z 10 listopada 1949 r. o odmowie przywrócenia 6-miesięcznego terminu złożenia wniosku o przyznanie byłemu właścicielowi prawa własności czasowej gruntu liczonego „od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez Gminę”, który upłynął 16 lutego 1949 r. Prezydent m.st. Warszawy nie dostrzegł argumentów przemawiających za możliwym przywróceniem terminu osobie, która do chwili złożenia wniosku przebywała na Śląsku i która w kwietniu 1948 r. uzyskała wyrok oddalający jej wniosek o przywrócenie posiadania nieruchomości, gdyż według sądu przedmiotowa nieruchomość wciąż miała znajdować się w posiadaniu wnioskodawcy.

Następnie, po wejściu w życie 5 kwietnia 1958 r. art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) były właściciel nieruchomości złożył do Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Praga-Południe wniosek z 14 lipca 1958 r., który nigdy nie został rozpoznany, o przydzielenie mu działki zamiennej przynajmniej za części nieruchomości zagospodarowywane przez państwo już po 1958 r. Trudno też zarzucać byłemu właścicielowi, że nie złożył wniosku o ustanowienie na swą rzecz użytkowania wieczystego do nieruchomości stanowiącej działkę budowlaną w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M. P. Nr 6, poz. 18), gdyż mógł nie wiedzieć o wejściu w życie tego aktu prawnego.

Z powyższych względów zgłosiłem zdaniem odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK 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.) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13.

Uważam, że umorzenie postępowania w całości było nieuzasadnione i należało przynajmniej częściowo rozpoznać wątpliwości konstytucyjne, przedstawione w pytaniu prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie lub sąd pytający). Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny powinien był:

- orzec, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski) mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji;
- odroczyć utratę mocy obowiązującej tego przepisu w zakwestionowanej części na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji o 18 miesięcy;
- umorzyć postępowanie w pozostałym 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. (lecz z innych przyczyn niż przyjęte w kwestionowanym postanowieniu, por. niżej).

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Dopuszczalny zakres merytorycznego rozpoznania sprawy.

1.1. Jak wynika z uzasadnienia analizowanego orzeczenia, przyczyną umorzenia postępowania było przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny, że sąd pytający domaga się kontroli niedopuszczalnego zaniechania prawodawczego (por. cz. II, pkt 5.1 uzasadnienia postanowienia; dodatkowo wskazano w nim także na brak uzasadnienia zarzutów na tle art. 64 ust. 2 Konstytucji – por. cz. II, pkt 2.2.3).

Moim zdaniem, taka rekonstrukcja przedmiotu pytania prawnego jest rażąco sprzeczna nie tylko z intencjami WSA w Warszawie, ale także z jednoznacznym i precyzyjnym brzmieniem pytania prawnego, przedstawionego przez ten sąd. Nie ulega wątpliwości (tak też odczytali to Prokurator Generalny i Sejm), że sąd pytający kwestionuje art. 215 ust. 2 u.g.n. ze względu na niedopuszczalne zróżnicowanie prawa do odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości w zależności od spełnienia przez byłych właścicieli (i ich następców prawnych) arbitralnego kryterium daty utraty faktycznego władztwa nad działką. Wskazuje na to zarówno brzmienie *petitum* pytania prawnego, w którym WSA w Warszawie nieprzypadkowo posługuje się wyrażeniem „w zakresie, w jakim uzależnia” (nie zaś – „w zakresie, w jakim pomija” czy „w zakresie, w jakim nie przyznaje”), ale także korespondujące z nim uzasadnienie (por. np. cz. II, pkt 2.3: „na skutek zaskarżonej regulacji „nastąpiło (...) nieuzasadnione zróżnicowanie właścicieli wywłaszczonych nieruchomości warszawskich z uwagi na datę utraty władztwa”; słowo „pomi[ni]ętych” pojawia się w nim tylko raz i to w części dotyczącej możliwych skutków ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – por. cz. II, pkt 2.5 *in fine* uzasadnienia pytania prawnego).

Jest oczywiste, że problem zakresu podmiotowego roszczeń odszkodowawczych za nieruchomości wywłaszczone na mocy dekretu warszawskiego można ujmować w różny sposób. Źródłem wątpliwości może być zarówno to, co ustawodawca unormował w art. 215 ust. 2 u.g.n. (zawarte w tym przepisie przesłanki realizacji prawa do odszkodowania), jak i to, czego w nim brak (pominięcie lub zaniechanie ustawodawcze – por. kryteria ich odróżnienia np. w postanowieniu z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 oraz cz. II, pkt 2.1 kwestionowanego postanowienia).

O tym, co jest przedmiotem pytania prawnego, decyduje jednak tylko i wyłącznie sąd pytający. Trybunał Konstytucyjny jest tą decyzją związany, tj. musi rozstrzygnąć ten problem, który został mu poddany pod ocenę (por. art. 66 ustawy o TK z 1997 r., podobnie: art. 50 ustawy o TK z 2015 r.). Nie może on dokonywać takiej reinterpretacji pytania prawnego, która nie tylko zniekształca istotę wątpliwości sądu pytającego, lecz jeszcze dodatkowo zamyka drogę do ich merytorycznego rozpoznania. Tego typu działania nie mieszczą się w zakresie stosowania zasady *falsa demonstratio non nocet* i stanowią nadużycie zaufania sądu pytającego.

Analizowane postanowienie przelamuje także dotychczasową jednolitą i utrwaloną praktykę oceny konstytucyjności przesłanek temporalnych przyznania określonych świadczeń (tj. wymogów, w myśl których jest ono należne pod warunkiem istnienia określonego stanu prawnego lub faktycznego w danym okresie lub konkretnym dniu). Wedle mojej wiedzy Trybunał Konstytucyjny nigdy dotąd nie postulował, by kwestionowanie tego typu przesłanek, wyraźnie sformułowanych w zaskarżonych przepisach, rozpatrywać w kategoriach pominięcia lub zaniechania ustawodawczego (por. np. wyroki z: 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107; 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21; 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; 17 czerwca 2003 r., sygn. P 24/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 55 i 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Warunkiem *sine qua non* adekwatności tych konstrukcji jest bowiem brak regulacji, który – zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie – powinien zostać uzupełniony z uwagi na przepisy Konstytucji. W sprawach dotyczących przesłanki temporalnej świadczeń chodzi zaś o ocenę, czy data graniczna nie ma charakteru przypadkowego i arbitralnego, a znajduje uzasadnienie w normach, zasadach i wartościach konstytucyjnych (tak wprost np. wymienione wyżej wyroki w sprawach o sygn. K 2/04, K 17/09 i SK 11/12). To, że ewentualne jej zniesienie na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego może doprowadzić do zmian zakresu podmiotowego praw regulowanych w zaskarżonym przepisie (w tym także jego poszerzenia na dotychczas „pominięte” kategorie adresatów) jest już kwestią wtórną, istotną z punktu widzenia skutków wyroku (a nie dopuszczalności jego wydania).

1.2. Powyższa konstatacja nie oznacza jednak, że analizowane pytanie prawne może zostać rozpoznane w całości. Zakres zaskarżenia wskazany przez sąd pytający budzi następujące zastrzeżenia:

1.2.1. Po pierwsze, WSA w Warszawie wnosi o zbadanie przesłanki „pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r.” (tak w *petitum* pytania prawnego). Zaskarżony przepis nie dotyczy jednak wszystkich nieruchomości *en masse*, lecz tylko węższej kategorii – działek, które „mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne” przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego. Tego właśnie rodzaju działki dotyczy także sprawa rozpatrywana przez sąd pytający (por. omówienie stanu faktycznego sprawy w cz. I, pkt 1.1 uzasadnienia postanowienia).

Wobec tego należałoby (na zasadzie *falsa demonstratio non nocet*) odpowiednio doprecyzować przedmiot kontroli, aby korespondował zarówno z brzmieniem art. 215 ust. 2 u.g.n., jak i stanem faktycznym, na tle którego WSA w Warszawie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego. Tylko w ten sposób odpowiedź na pytanie prawne, wyrażona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, będzie spełniała przesłankę funkcjonalną, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji oraz art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.; por. także art. 63 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK z 2015 r. (por. analiza tej przesłanki w moim zdaniu odrębnym do postanowienia z 18 lutego 2015 r., sygn. P 48/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 22 i omówione tam orzeczenia).

1.2.2. Po drugie, zbyt szerokie są także wskazane przez sąd pytający wzorce kontroli.

Zarzut nierównej ochrony prawa majątkowego do odszkodowania za wyłączone nieruchomości bezpośrednio nawiązuje do art. 64 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje równą ochronę praw majątkowych.

Powołana przez WSA w Warszawie oprócz tego ogólna zasada równości (wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji) nie prowadzi do sformułowania żadnych dodatkowych wątpliwości. Można więc uznać, że ma jedynie wzmacniać główną argumentację, a nie stanowić asumpt do oddzielnego zarzutu (por. podobnie – wyrok o sygn. SK 11/12, dotyczący przesłanki temporalnej odszkodowań za mienie zabużańskie, odmiennie np. wyroki z: 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27 i 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

W pytaniu prawnym jest także wzmianka o zasadzie zaufania obywateli do państwa i pewności prawa (por. *petitum* oraz cz. II, pkt 2.5 uzasadnienia pytania prawnego), jednakże przedstawiona na tym tle argumentacja nie odnosi się bezpośrednio do treści tych wzorców kontroli, lecz powiela zarzut nieuzasadnionego zróżnicowania osób wyłączonej. W tym zakresie pytanie prawne nie spełnia ustawowego warunku należytego uzasadnienia (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., a także art. 63 ust. 2 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.).

Wobec powyższego, postępowanie odnośnie do zbadania art. 215 ust. 2 u.g.n. w kwestionowanym wyżej zakresie z art. 2 i art. 32 ust. 1 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 (odpowiednio) niedopuszczalność i zbędność orzekania.

1.3. W świetle powyższych okoliczności, uważam, że Trybunał Konstytucyjny powinien był ocenić kwestię zgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. (w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne,

od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r.) z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz umorzyć postępowanie w pozostałej części z przyczyn wskazanych szczegółowo wyżej.

2. Ocena konstytucyjności przesłanki władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r.

2.1. Ze względu na formalny charakter kwestionowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zdanie odrębne powinno zasadniczo ograniczać się do polemiki z przyczynami umorzenia postępowania. Mając jednak na uwadze znaczenie problemu konstytucyjnego, podniesionego przez sąd pytający, oraz zawarte w uzasadnieniu postanowienia stosunkowo obszerne wywody na temat możliwości i celowości jego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny (por. cz. II, pkt 4 i 5 uzasadnienia postanowienia), chciałbym krótko odnieść się także do *meritum* sprawy.

2.2. Moim zdaniem, prawo do odszkodowania za mienie wywłaszczone w czasach PRL, wynikające z art. 215 ust. 2 u.g.n., stanowi prawo majątkowe, które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji (tak też przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40, także dotyczącym zaskarżonego przepisu – por. jego omówienie w cz. II, pkt 1.2 uzasadnienia postanowienia).

Ten wzorzec kontroli obliguje ustawodawcę do takiego regulowania ochrony praw majątkowych (bez względu na ich zakres czy wysokość), aby ochrona ta była „równa dla wszystkich” (por. np. wyroki o sygn. K 2/04 i SK 11/12; z tego punktu widzenia kontrowersyjne wywody Trybunału Konstytucyjnego na temat treści konstytucyjnego prawa do odszkodowania za grunty warszawskie, zawarte w cz. II, pkt 4.3 uzasadnienia, są zbędne i wykraczają poza zakres rozpoznania). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym – jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Takie rozumienie tego wzorca kontroli było także odpowiednio stosowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących praw majątkowych związanych z wywłaszczeniem (por. np. wyrok z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, niepubl. i wymienione tam liczne dalsze orzeczenia).

Uważam, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w kwestionowanym zakresie nie realizuje tego postulatu, ponieważ arbitralnie różnicuje uprawnienia byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na mocy dekretu warszawskiego (ich następców prawnych). Ich wspólną cechą relewantną jest doznanie szkody i krzywdy w związku z odjęciem własności, które nie zostały w żaden sposób zrekompensowane ani w czasach PRL, ani też po 1989 r. (por. teza o odrębnej podstawie odpowiedzialności III Rzeczypospolitej z tytułu bezczynności legislacyjnej wobec zabużan w wyroku o sygn. SK 11/12). Art. 215 ust. 2 u.g.n. dzieli tę kategorię osób na dwie grupy, nakazując ich odmienne traktowanie. Osoby wywłaszczone, które utraciły władanie nieruchomością do 5 kwietnia 1958 r., zostały pozbawione prawa do odszkodowania, podczas gdy nieliczne osoby wywłaszczone na podstawie dekretu warszawskiego, pozbawione posiadania nieruchomości po tym dniu – mimo że relatywnie dłużej korzystały z nieruchomości, a więc doznały względnie mniejszej szkody i krzywdy – mogą już ubiegać się o rekompensatę (zwraca na to uwagę sąd pytający – por. cz. II, pkt 2.3 uzasadnienia pytania prawnego).

Moim zdaniem, powyższe kategorie osób wykazują się takim podobieństwem, że powinny być traktowane jednakowo. Niezależnie bowiem od tego, jak długo faktycznie władają nieruchomością, jej własność utraciły – jednolicie – z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego (tj. 21 listopada 1945 r., por. art. 1 tego aktu). Nie zachodzą więc między nimi takie różnice, aby uzasadnione było ich odmienne traktowanie (zwłaszcza polegające na uprzywilejowaniu osób względnie mniej poszkodowanych i całkowitym negowaniu praw osób poszkodowanych w większym zakresie).

Skoro już ustawodawca zdecydował się (i słusznie, zwłaszcza biorąc pod uwagę intencjonalną pozorność przepisów odszkodowawczych z dekretu warszawskiego – por. cz. II, pkt 3 uzasadnienia postanowienia) na wprowadzenie możliwości dochodzenia odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (wówczas bowiem stało się to jego obowiązkiem na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji), powinien dochować należytej staranności podczas ustalania warunków ich nabywania. Stosunkowo szeroka swoboda regulacyjna w tym zakresie (wynikająca z braku bezpośrednich podstaw konstytucyjnych dla roszczeń reprzywazyacyjnych – por. cz. II, pkt 4 uzasadnienia postanowienia) nie może pociągać za sobą automatycznej aprobaty każdego kryterium dostępu do tych świadczeń, które pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do rozmiarów możliwych do sfinansowania z budżetu państwa. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów przyznania rekompensat za wywłaszczone nieruchomości, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu

przepisów odszkodowawczych, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji oraz korzystne z punktu widzenia oszczędności budżetowych. Nie wystarczy do ich akceptacji argument, że środki publiczne na zadośćuczynienie osobom wywłaszczonym na mocy dekretu warszawskiego są i zawsze będą ograniczone. Nawet niewielkie kwoty mogą bowiem i powinny być dzielone na podstawie sprawiedliwych kryteriów (por. podobnie – wyrok o sygn. SK 11/12).

Tymczasem zaskarżona przesłanka władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r. nie wykazuje żadnego związku ani z celami dekretu warszawskiego, ani też aktualnych regulacji odszkodowawczych. Wskazana data jest datą wejścia w życie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64; dalej: ustawa z 1958 r.; por. omówienie historii wywłaszczeń warszawskich w cz. II, pkt 3 uzasadnienia postanowienia oraz w wyroku o sygn. SK 41/09), a więc aktu uchwalonego kilkanaście lat po dekrecie warszawskim, kiedy już większość wywłaszczeń na jego podstawie stała się faktem dokonany (por. art. 1 dekretu). Uczynienie jej jedną z przesłanek odszkodowania w art. 215 ust. 2 u.g.n. służyło jedynie potwierdzeniu i utrwaleniu zasady (obowiązującej od w praktyce od wejścia w życie dekretu warszawskiego do chwili obecnej – por. cz. II, pkt 3 uzasadnienia postanowienia), że za nieruchomości skomunalizowane na mocy dekretu warszawskiego nie przysługują odszkodowania (zaskarżony przepis przewiduje je tylko w wyjątkowych i rzadkich sytuacjach, gdy osoby wywłaszczone dysponowały nieruchomością do 5 kwietnia 1958 r.).

W doktrynie wskazuje się przy tym, że wyłączenie możliwości dochodzenia odszkodowania było motywowane względami wyłącznie ekonomicznymi (por. Z. Strus, *Grunty warszawskie*, „Przegląd Sądowy” nr 1/2007, s. 14-15). Wobec tego można się w kwestionowanym rozwiązaniu dopatrzeć próby realizacji wartości konstytucyjnej w postaci bezpieczeństwa (finansowego) państwa, które jest wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji wśród przesłanek dopuszczalności ewentualnego ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych (a więc także prawa do ochrony roszczeń majątkowych, wynikającego z art. 64 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny w większości swoich orzeczeń eksponował wysoką rangę tej zasady, od której zależy „zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; por. szerzej np. wyrok z 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151). Wyraźnie jednak stwierdzał, że nie przysługuje jej bezwzględne pierwszeństwo przed innymi wartościami konstytucyjnie chronionymi i że nie może ona być zdawkowym, automatycznym uzasadnieniem niesprawiedliwych decyzji (por. np. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7). Pogląd ten został podtrzymany także w kontekście oceny regulacji wywłaszczeniowych, w odniesieniu do których Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że: „deklarowane (i nieudokumentowane) dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób niesłusznie wywłaszczonych” m.in. ze względu na wysoką rangę konstytucyjną prawa własności (por. powołane wyroki o sygn. SK 26/13 i SK 41/09 – obie sprawy dotyczyły zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w czasach PRL). Moim zdaniem, zachowuje on pełną aktualność w niniejszej sprawie.

W świetle powyższych argumentów uważam, że prawa osób wywłaszczonych na mocy dekretu warszawskiego nie mogą być zróżnicowane w zależności od tego, kiedy utraciły one faktyczną możliwość władania nieruchomością. Art. 215 ust. 2 u.g.n. w kwestionowanym zakresie jest więc niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2.3. Według mnie, w razie uznania niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji konieczne będzie odroczenie utraty jej mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji o 18 miesięcy.

Choć wyrok Trybunału Konstytucyjnego w razie braku odroczenia mógłby wywoływać samoistny skutek derogacyjny, interwencja ustawodawcy jest w tym zakresie wskazana z uwagi na konieczność systemowego uregulowania kwestii odszkodowań za wywłaszczone grunty warszawskie i skalę możliwych skutków finansowych (w tym zakresie pełną aktualność zachowują także tezy wyroku o sygn. SK 41/09).

Zwracam przy tym uwagę, że zakwestionowanie przesłanki daty utraty władania nieruchomością nie wyłącza możliwości utrzymania albo dodania przez ustawodawcę innych kryteriów, które ograniczą zakres prawa do odszkodowania lub jego wysokość. Konstytucja nawet w wypadku wywłaszczeń dokonanych już po jej wejściu w życie nie przewiduje bezwzględnej zasady pełnego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (por. np. wyrok z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo). Konstytucyjnie dopuszczalne mogłyby być w szczególności takie rozwiązania, które przyznawałyby rekompensaty przede wszystkim (a może nawet wyłącznie) tym osobom, które były właścicielami tylko jednej działki, która miała w perspektywie służyć zaspokajaniu osobistych potrzeb mieszkaniowych (por. art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r.). Jako sprawiedliwą można by było ocenić także zasadę, w myśl której zaspokajane mają być wyłącznie wnioski o odszkodowanie pochodzące od byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców (a nie wszystkich następców prawnych, w tym zwłaszcza podmiotów zarobkowo skupujących roszczenia rewindykacyjne – por. art. 215 ust. 2 u.g.n.). Podzielić należy także pogląd sądu pytającego (por. cz. II, pkt 2.5 *in fine* uzasadnienia pytania prawnego), że możliwość „odżycia” dekretowych roszczeń odszkodowawczych powinna

być ograniczona czasowo, a po upływie określonego terminu składania wniosków wszystkie roszczenia powinny zostać definitywnie wygaszone.

Wybór rozwiązań szczegółowych należy jednak oczywiście do ustawodawcy, który, realizując orzeczenie wydane na tle niniejszego pytania prawnego, powinien kierować się także szczegółowymi wytycznymi zawartymi w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 41/09.

3. Uwagi końcowe.

3.1. Na tle niniejszej sprawy po raz kolejny ujawniły się problemy konstytucyjne, związane z beczynnością państwa w sprawach reprivatyzacyjnych (por. wyroki o sygn. SK 41/09, SK 11/12 oraz inne powołane w nich orzeczenia).

Niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. w kwestionowanym zakresie wydaje się jednak tym drastyczniejsza, że dotyczy szczególnej grupy podmiotów wywłaszczonych w czasach PRL. Byłym właścicielom nieruchomości skomunalizowanych na mocy dekretu warszawskiego obiecano bowiem wypłatę odpowiednich odszkodowań (por. art. 7 ust. 5 i art. 9 tego aktu), lecz przyrzeczenia tego nigdy nie zrealizowano. Nastąpiło to na dodatek w sposób wyjątkowo perfidny, ponieważ najpierw przez kilkanaście lat odwlekano wydanie zapowiedzianych niezbędnych przepisów wykonawczych, by w końcu ostatecznie te niezaspokojone roszczenia wygaszić (por. cz. II, pkt 3 uzasadnienia postanowienia). W rezultacie prawie wszystkie osoby wywłaszczone na podstawie dekretu warszawskiego zostały pozbawione prawa do odszkodowania za utracone nieruchomości (przyznano je tylko tym nielicznym osobom, które władały nimi co najmniej do 6 kwietnia 1958 r.). Skoro ustawodawca po 1989 r. wziął na siebie ciężar naprawienia przynajmniej części szkód i krzywd wyrządzonych wywłaszczeniami z okresu PRL, wypadek tak rażącego naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (por. art. 2 Konstytucji) powinien zostać przez niego uwzględniony w pierwszej kolejności. Raz jeszcze trzeba w tym kontekście zaznaczyć, że nie łączy się to z obowiązkiem przyznania pełnego odszkodowania za wszystkie nieruchomości należące niegdyś do jednego właściciela ani też z koniecznością uwzględniania roszczeń innych podmiotów niż byli właściciele i ich spadkobiercy.

3.2. Podzielaam wyrażany w dotychczasowym orzecznictwie pogląd o konieczności kompleksowej regulacji problemu reprivatyzacji (por. np. wyrok o sygn. SK 41/09 i omówione w nim wcześniejsze orzeczenia). Nie może to jednak – moim zdaniem – w żadnym wypadku zwalniać Trybunału Konstytucyjnego od dokonywania rzetelnych i wszechstronnych ocen konstytucyjności już istniejących regulacji (por. wywoły na temat braku efektywności wyroku o sygn. SK 41/09 w cz. II, pkt 5.3.3 uzasadnienia analizowanego postanowienia).

Choć Trybunał Konstytucyjny ma możliwość przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją jedynie punktowo (jest bowiem związany zakresem zaskarżenia, wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie – por. art. 66 ustawy o TK z 1997 r., a w ustawie o TK z 2015 r. – art. 50), takie interwencje są jego obowiązkiem – tak jak obowiązkiem ustawodawcy jest dbałość o właściwą (systemową) realizację wydanych wyroków. Ewentualne opóźnienia czy nieprawidłowości (np. „wtórna niekonstytucyjność”) we wdrażaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest zjawiskiem wyjątkowym i tymczasowym (w większości orzeczenia są wykonywane prawidłowo i w terminie, o czym świadczą dane zawarte w corocznych *Informacjach o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*).

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13. Nie zgadzam się w całości z podjętym rozstrzygnięciem i jego uzasadnieniem.

Trybunał umorzył postępowanie w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie dotyczącego konstytucyjności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo

do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., kwalifikując problem podniesiony w pytaniu prawnym jako zaniechanie ustawodawcze, którego kontrola pozostaje poza kognicją Trybunału. Uważam tę kwalifikację za błędną. O nieprawidłowości przyjętego rozumowania świadczy już samo *petitum* pytania prawnego, w którym sąd używa sformułowania „w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania”, a nie „w zakresie, w jakim pomija”. Tym samym intencją WSA w Warszawie było poddanie ocenie zgodności z Konstytucją istniejącej w art. 215 ust. 2 u.g.n. przesłanki czasowej, od której ustawodawca uzależnił prawo do odszkodowania dla byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych. Nie ulega, moim zdaniem, wątpliwości, że Trybunał powinien był dokonać merytorycznej oceny, czy warunek w postaci pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r. – jako przesłanka uzyskania prawa do odszkodowania – nie narusza konstytucyjnej zasady równości oraz równej ochrony innego prawa majątkowego, jakim jest prawo do odszkodowania. Ponadto dla oceny, że w rozpatrzonej sprawie nie mamy do czynienia z niepodlegającym kognicji Trybunału zaniechaniem ustawodawczym, w pełni adekwatne są ustalenia poczynione przez Trybunał w wyroku z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40), w którym TK dokonał kontroli pominięcia w art. 215 ust. 2 u.g.n. – w zakresie możliwości stosowania przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości – innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działki, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne (zob. część III uzasadnienia, punkt 2.1).

Nie podzielam ponadto pozostałych wywodów Trybunału poczynionych przy ustalaniu, że w sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym. Nie kwestionuję, że z Konstytucji nie da się oczywiście i bezspornie wyprowadzić obowiązku państwa dokonania reprivatyzacji w określonym kształcie. Nie zgadzam się jednak ze stwierdzeniem, że założenie WSA w Warszawie co do istnienia konstytucyjnego prawa do odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu warszawskiego jest w istocie równoznaczne z uznaniem istnienia konstytucyjnej podstawy roszczeń reprivatyzacyjnych. Jest to zniekształcenie zakresu pytania prawnego i wyjście poza jego istotę, ponieważ problemu poruszonego przez WSA w Warszawie nie można utożsamiać z problemem braku kompleksowego uregulowania przez ustawodawcę kwestii reprivatyzacji.

Kolejną kwestią, która budzi mój sprzeciw, jest konkluzja poczyniona przez Trybunał wskutek analizy rozwiązań prawnych dotyczących uprawnień byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. Trybunał stwierdził, że kwestionowany przepis u.g.n. jedynie powtarza dotychczasowe regulacje prawne i nie mógł pozbawić byłych właścicieli nieruchomości warszawskich praw, które od co najmniej kilkunastu lat im nie przysługiwały. Okoliczność, że ustawodawca ograniczył się w art. 215 ust. 2 u.g.n. do utrzymania stanu prawnego istniejącego od wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.), która ostatecznie wygasila roszczenia odszkodowawcze byłych właścicieli nieruchomości warszawskich pozbawionych faktycznego władania nieruchomościami przed 5 kwietnia 1958 r., nie oznacza braku możliwości kontroli, czy rozwiązanie zawarte w art. 215 ust. 2 u.g.n. nie narusza konstytucyjnych standardów równej ochrony praw majątkowych. Zbytним uproszczeniem jest kategoryczne stwierdzenie, że art. 215 ust. 2 u.g.n. na pewno nie stanowi podstawy prawnej pozbawienia kogokolwiek roszczeń odszkodowawczych oraz że nie stanowi podstawy nabycia jakichkolwiek roszczeń. W świetle orzecznictwa i doktryny prawnej kwestionowana regulacja, a także art. 214 u.g.n. są obecnie jedynymi podstawami roszczeń przysługujących byłym właścicielom (ich następcom prawnym) gruntów warszawskich. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że art. 215 u.g.n. ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w tej ustawie. Jest on zatem wyłączną podstawą ustalenia przesłanek przyznania odszkodowania, a jego szczególny charakter nakazuje ścisłą wykładnię. Przepis ten przesądza zatem, że chodzi o zaspokojenie roszczeń tylko tych właścicieli lub ich następców prawnych, którzy spełniają wszystkie wymienione w nim przesłanki. Niespełnienie którejkolwiek z nich powoduje brak podstaw do odszkodowania (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 21 maja 2004 r., sygn. akt I SA 2187/02, Lex nr 148911; 18 grudnia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1041/07, Lex nr 463539). Przedstawiciele doktryny prawnej krytycznie odnoszą się do powielenia przez ustawodawcę w art. 215 u.g.n. obowiązujących wcześniejszych rozwiązań. Trafnie Trybunał w wyroku o sygn. SK 41/09 (zob. część III uzasadnienia, pkt 3.5) przywołuje m.in. pogląd, że obecnie obowiązujące przepisy w żaden sposób nie prowadzą do rozwiązania skomplikowanej sprawy gruntów warszawskich, utrzymując wytworzone przez ostatnie 60 lat zróżnicowanie sytuacji prawnej dawnych właścicieli (zob. tamże). Uważam zatem, że rozwiązania przyjęte w art. 215 u.g.n. mogą być poddane ocenie zgodności z obowiązującymi standardami konstytucyjnymi. Oceny tej dokonał Trybunał w wyroku o sygn. SK 41/09, orzekając o niekonstytucyjności ograniczenia prawa do odszkodowania wyłącznie do domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną.

Podobna ocena dotyczy także przesłanki czasowej zawartej w art. 215 ust. 2 u.g.n. W mojej ocenie, zakwestionowana przez WSA w Warszawie regulacja narusza zasadę równości. Zróżnicowanie byłych właścicieli i ich następców prawnych na podstawie kryterium czasu pozbawienia faktycznego władania działką nie ma uzasadnienia w żadnych wartościach konstytucyjnych. Data 5 kwietnia 1958 r., jak wskazuje Trybunał w wyroku o sygn. SK 41/09 za sędzią Z. Strusem, nie miała żadnego innego uzasadnienia niż ekonomiczne, polegające na zmniejszeniu wydatków budżetu państwa, natomiast ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) „wszczęła proces regulacji zastępczych, które ostatecznie utworzyły autonomiczny zespół norm, różnicujący w sposób niewytłumaczalny prawną sytuację byłych właścicieli gruntów warszawskich, a jednocześnie utrwały zastój w rozwoju miasta” (zob. część III uzasadnienia, pkt 3.2). Moim zdaniem, konkluzje poczynione przez Trybunał w wyroku o sygn. SK 41/09 należy *mutatis mutandis* odnieść do istniejącego w art. 215 ust. 2 u.g.n. zróżnicowania byłych właścicieli nieruchomości warszawskich pod względem możliwości ubiegania się o odszkodowanie na podstawie kryterium daty utraty przez nich faktycznego władztwa nad nieruchomościami.

Podsumowując zatem, w mojej ocenie, pytanie prawne WSA w Warszawie powinno zostać merytorycznie rozpoznane przez Trybunał, który powinien orzec o niekonstytucyjności istniejącej w art. 215 ust. 2 u.g.n. przesłanki czasowej warunkującej prawo do odszkodowania za utracone nieruchomości warszawskie.

Z tych względów uznałem za zasadne zgłoszenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia TK z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, w którym Trybunał umorzył postępowanie w sprawie konstytucyjności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r.

Stanowczo nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że rozpoznawane w niniejszym postępowaniu pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie lub sąd pytający) nie spełnia przesłanek, które warunkują jego dopuszczalność. W mojej ocenie, sąd pytający dochował wszystkich wymagań formalnoprawnych, wobec czego w sprawie tej należało orzec co do istoty problemu przedstawionego w pytaniu prawnym. Uważam, że Trybunał dokonał reinterpretacji pytania prawnego WSA w Warszawie, doszukując się w pytaniu prawnym problemu konstytucyjnego, którego w rzeczywistości nie było, jedynie po to, aby uchylić się od orzekania o *meritum*. Ponadto, w celu uzasadnienia rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania w sprawie wyjątkowo ważkiej społecznie, jaką jest zróżnicowanie prawne byłych właścicieli i ich następców prawnych w zakresie dostępu do rekompensaty za grunty utracone na skutek działania dekretu warszawskiego, Trybunał posłużył się kryterium zaniechania ustawodawczego, które jest wyłącznie wytworem orzecznictwa Trybunału, a zarazem jego definicja oraz sposób odróżniania od tzw. pominięcia prawodawczego (mieszczącego się w kognicji Trybunału) są w dużym stopniu nieostre. Postanowienie, do którego składam swoje zdanie odrębne, należałoby postrzegać, niestety, w kategoriach trybunalskiej odmowy wymierzenia sprawiedliwości.

Swoje odrębne stanowisko uzasadniam następująco:

1. W postanowieniu z 18 stycznia 2013 r. WSA w Warszawie przedstawił pytanie prawne, czy art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis określa przesłanki dochodzenia odszkodowań za działki oraz nieruchomości budynkowe, które zostały objęte działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski). Zgodnie z art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n., „Przepisy ustawy [u.g.n.] dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje

się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 [tj. dekretu warszawskiego] mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.". Z przepisu tego wynikają zatem dwie zasadnicze przesłanki, które wyznaczają granice możliwości dochodzenia odszkodowania za nieruchomości utracone w związku z działaniem dekretu warszawskiego: po pierwsze, przesłanka „przedmiotowa”, określająca rodzaje nieruchomości, których utrata rodziła prawo do odszkodowania, oraz, po drugie, przesłanka „czasowa”, uzależniająca prawo do odszkodowania od utraty faktycznej możliwości władania działką po 5 kwietnia 1958 r. Zdanie drugie art. 215 ust. 2 u.g.n., niebędące przedmiotem wątpliwości sądu pytającego, przewiduje, że w ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciele bądź ich następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Wątpliwości WSA w Warszawie wzbudziła wskazana w art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. przesłanka czasowa. W ocenie sądu pytającego, „[z]różnicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli [gruntów warszawskich], z uwagi na nie mającą obecnie istotnego znaczenia datę 5 kwietnia 1958 r. wywołuje ogromne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności, czy nie pozostaje w sprzeczności z zasadą równości”. Jak wskazał dalej sąd pytający, „[w] rzeczywistości (...) osoby, które mogły korzystać z nieruchomości dekretowych dłużej niż do 5 kwietnia 1958 r., traktowane są lepiej niż osoby, które nie miały możliwości korzystania z wywłaszczonej nieruchomości w okresie wcześniejszym, tj. już od 1948 r.". Zdaniem WSA w Warszawie, nastąpiło „nieuzasadnione zróżnicowanie właścicieli wywłaszczonych nieruchomości warszawskich z uwagi na datę utraty władztwa nad nieruchomością objętą dekretem – bez uzasadnionej przyczyny tego zróżnicowania”, co ma prowadzić – w opinii tego sądu – do wniosku, że „pozbawienie prawa do odszkodowania za utraconą własność nieruchomości uzależnione od daty utraty przez poprzedniego właściciela władztwa faktycznego nad tą nieruchomością, stanowi zaprzeczenie wskazanej powyżej zasady równości”, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo sąd pytający podniósł zarzuty naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), a także – niejako skutkowo – zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, wyprowadzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Sposób sformułowania zarzutów, a także treść argumentów przedstawionych przez sąd pytający nie pozostawiają – w mojej ocenie – wątpliwości, że istotą problemu konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie jest kwestia naruszenia konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w jej aspekcie wiążącym się z nakazem równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dostrzegł w treści zakwestionowanego przepisu nieuzasadnione, a więc niekonstytucyjne, zróżnicowanie w ramach tzw. klasy (kategorii) podmiotów podobnych – byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego oraz ich następców prawnych. Zastrzeżenia sądu pytającego wzbudziło kryterium różnego potraktowania tych osób, jakim jest data utraty faktycznej możliwości władania działką (tj. 5 kwietnia 1958 r.).

3. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału takie ujęcie problemu konstytucyjnego przez WSA w Warszawie wydaje mi się w pełni uzasadnione, a wręcz oczywiste. Należy bowiem przypomnieć, że art. 215 ust. 2 u.g.n. był już przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem. W skardze konstytucyjnej z 15 stycznia 2008 r., rozpatrywanej pod sygn. SK 41/09, spadkobiercy właściciela nieruchomości zabudowanej kamienicą wielorodzinną, której własność została utracona na skutek wejścia w życie dekretu warszawskiego, zaskarżyli ten przepis w zakresie dotyczącym przesłanki przedmiotowej (ujętej, ich zdaniem, zbyt wąsko), formułując zarzuty w istocie analogiczne do zarzutów przedstawionych w niniejszym postępowaniu przez sąd pytający. Podnieśli przede wszystkim kwestię nieuzasadnionego (a zatem niekonstytucyjnego) zróżnicowania dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych ze względu na rodzaj nieruchomości, która została utracona.

W wyroku z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40), Trybunał orzekł, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu warszawskiego, innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 41/09 Trybunał wskazał, że badany przepis „ogranicza podmiotowo i przedmiotowo prawo do odszkodowania za nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie dekretu warszawskiego i różnicuje w tym zakresie uprawnienia byłych właścicieli i ich następców prawnych do odszkodowania za mienie znacionalizowane na podstawie dekretu warszawskiego”. Uwzględnivszy to, że „[o]becniv art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi wylęcznę podstawę roszczeń odszkodowawczych za wylęczone nieruchomości warszawskie”, Trybunał stwierdził, że „nie da się powięczać pominięciv w art. 215 ust. 2 u.g.n. byłych właścicieli innych nieruchomości nię domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę innę nię jednorodzinna z jakimikolwiek wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Dokonane zróżnicowanie nie znajduje uzasadnieniv w żadnej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony praw i wolności innych osób”. Trybunał podzielił tym samym zarzuty skaręcących co do niekonstytucyjności zróżnicowania byłych właścicieli i ich następców prawnych z uwagi na rodzaj skomunalizowanej nieruchomości (przesłanka przedmiotowa).

Wyrok o sygn. SK 41/09 musiał, w moim odczuciu, wcześnieiv czy póżniej zrodzić podobne węcpliwosci co do konstytucyjności drugiej z przesłanek wyznaczających granice dochodzenia odszkodowania za utraconę wlasność nieruchomości warszawskich, czyli daty pozbawienia możliwości faktycznego władciv (5 kwietnia 1958 r.), tym bardziej że w zdaniu odrębnym do wyroku Sędziwa TK Małgorzata Pyziak-Szafnicka wyraziła pogląd, iż „[n]ie ulega węcpliwosci, że zawarta w art. 215 ust. 2 u.g.n. data 5 kwietnia 1958 r. nie ma żadnego zwięcku z procesem przejmowania przez państwo nieruchomości warszawskich. Ze względu na treść dekretu warszawskiego (art. 1) i przepisów wykonawczych do niego (...) – co do zasady – utrata wlasności następowala jeszcze w latach czterdziestych. Data oznaczająca dzień wejściv w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. (...) została przejęta mechanicznie do kolejnych aktów prawnych. Cezura wyznaczona datę 5 kwietnia 1958 r. jest więc zupełnie przypadkowa z punktu widzenia ochrony właścicieli gruntów warszawskich”.

Rozpoznawane w niniejszym postępowaniu pytanie prawne WSA w Warszawie postrzegam zatem jako kontynuację powstałego na gruncie art. 215 ust. 2 u.g.n. węcku zróżnicowania byłych właścicieli bądź ich następców prawnych, jeśli chodzi o możliwość dochodzenia odszkodowania za nieruchomości skomunalizowane na mocy dekretu warszawskiego.

4. Moim zdaniem, sedno sprawy przedstawionej przez sąd pytający polega na tym, że ustawodawca, powielając za wcześniejszymi ustawami w art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. przesłankę daty utraty możliwości faktycznego władciv działkę (5 kwietnia 1958 r.), utrzymuje – pod rządami Konstytucji z 1997 r. – rozwięczenia przyjęte w dobie PRL, które skutkują tym, że jedynie część osób dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego ma prawo dochodzić odszkodowania. Innymi słowami chodzi o to, że ustawodawca państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego toleruje zróżnicowanie, które zostało ustanowione w okresie, gdy działania władzy państwowej determinowane były przez zupełnie inne założenia aksjologiczne. Ze względu na politykę społeczną przyjętę wówczas przez wladzę ludową prawo do odszkodowania zostało ograniczone wylęcnie do niektórych rodzajów nieruchomości (tj. domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budowę domów jednorodzinnych). Takie ograniczenie przedmiotowe zostało uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne w wyroku o sygn. SK 41/09. Drugie ograniczenie (zakwestionowane przez sąd pytający w niniejszym postępowaniu), wynikające z daty utraty możliwości faktycznego władciv nieruchomością gruntową, będącej jednocześnie datę wejściv w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wylęczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.), miało zapewne uzasadnienie ekonomiczne (wzgląd na budżet państwa, które nadal zmagalo się ze skutkami zniszczeń wojennych).

Nie powinno też, w mojej opinii, ujęć uwagi, że rozwięczenia wprowadzone na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r., powtórzone co do istoty w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wylęczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa z 1985 r.), a następnie w art. 215 ust. 2 u.g.n., zapocętkowały byt regulacji zastępczej, która wylęczała możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach określonych w – formalnie nadal obowiązujących, lecz normatywnie martwych z uwagi na brak przepisów wykonawczych – art. 7 ust. 5, art. 8 i art. 9 dekretu warszawskiego (zob. art. 53 ust. 4 ustawy z 1958 r.). Jednocześnie, w porównaniu z regulacją dekretową, nowa regulacja zastępcza zawęzala możliwość dochodzenia odszkodowania, „różnicując w sposób niewytłumaczalny prawnę sytuację byłych właścicieli gruntów warszawskich” (Z. Strus, *Gruntv warszawskie*, „Przegłęd Sądowy” nr 10/2007, s. 15). Są zatem wyraźne podstawy do tego, by twierdzić, że odszkodowanie przewidziane w art. 9 dekretu warszawskiego zostało urzeczywistnione w odniesieniu do niektórych tylko kategorii nieruchomości, zaś „obecnie obowiązujące przepisy w żaden sposób nie prowadzą do rozwięczenia tej bardzo skomplikowanej sprawy, utrzymując wytworzone przez ostatnie 60 lat zróżnicowanie w sytuacji prawnej dawnych właścicieli” (zob. M. Górski, *Problematyka wlasności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006, s. 95 i 96). Z tej perspektywy na treść regulacji

zastępczej patrzą także sądy administracyjne, które dostrzegają, że „[p]rzepis art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami istotnie prowadzi do zawężenia praw odszkodowawczych właścicieli innych nieruchomości niż wskazane w nim” (wyrok NSA z 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 942/06, Lex nr 382609).

5. W zupełnie inny sposób zdaje się jednak widzieć ten problem konstytucyjny Trybunał, chociaż treść pytania prawnego WSA w Warszawie jest relatywnie zwięzła i raczej niebudząca wątpliwości.

Trybunał uznał bowiem za „oczywiste”, że „sąd pytający nie dąży do usunięcia z obrotu prawnego art. 215 ust. 2 u.g.n., lecz do rozszerzenia zakresu jego zastosowania na te stany faktyczne, w których pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiło przed 5 kwietnia 1958 r.”. Z uzasadnienia pytania prawnego ma wynikać, zdaniem Trybunału, iż sąd pytający „zabiega” o przyznanie prawa do odszkodowania wszystkim dawnym właścicielom nieruchomości dekretowych oraz ich następcom prawnym. Dalej Trybunał stwierdził, że „[s]ąd, nie artykułując wprost takiego założenia, przyjmuje istnienie po stronie państwa obowiązku wypłaty odszkodowań wszystkim dotkniętym działaniem dekretu z 1945 r.”, co miało prowadzić do konkluzji, że „[w]brew założeniu uczynionemu przez sąd pytający z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wynika abstrakcyjne (modelowe) prawo do odszkodowania, które miałyby przysługiwać jakiejś grupie podmiotów na równych zasadach (art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji)”. Powyższe ustalenia posłużyły Trybunałowi za podstawę stwierdzenia, że w rozpoznawanej sprawie chodzi w rzeczywistości o sytuację zaniechania ustawodawczego, które jest poza kognicją Trybunału (co wiąże się z koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku). Pozwoliło to Trybunałowi uchylić się od konieczności zajęcia stanowiska w kwestii wyjątkowo skomplikowanej – lecz moim zdaniem kluczowej z punktu widzenia zarzutów sformułowanych przez sąd pytający – mianowicie kwestii dopuszczalności utrzymywania po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zróżnicowania byłych właścicieli nieruchomości dekretowych i ich następców prawnych w zakresie możliwości uzyskania odszkodowania na zasadach określonych w art. 215 ust. 2 u.g.n. ze względu na datę utraty faktycznej możliwości władania działką objętą działaniem dekretu warszawskiego.

6. Stanowczo nie zgadzam się z dokonaną przez Trybunał interpretacją pytania prawnego WSA w Warszawie. Moim zdaniem, Trybunał przypisał sądowi pytającemu intencje, których sąd ten nie wyraził w pytaniu prawnym, ani których z treści tego pytania prawnego nie da się wyczytać. Trybunał bezzasadnie założył, że „[p]ytający sąd oczekuje, że Trybunał – mocą swego wyroku – spowoduje rozszerzenie zakresu stosowania przewidzianego w art. 215 ust. 2 u.g.n. obowiązku odszkodowawczego na wszystkich właścicieli, niezależnie od daty pozbawienia ich posiadania”, a tym samym umożliwi sądom odpowiednie stosowanie obecnie obowiązujących reguł ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (określonych w dziale III rozdziale 5 u.g.n.). Rzecz w tym, że sąd pytający takiego oczekiwania nie miał i – zdając sobie sprawę z ustrojowej pozycji Trybunału – nie mógł mieć.

Moim zdaniem, WSA w Warszawie, wyjaśniając, w jaki sposób rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy zależy od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne, dość jasno wyartykułował cel tego pytania. Z perspektywy sądu pytającego, „[k]ontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji [tj. decyzji Wojewody Mazowieckiego z 21 sierpnia 2012 r. o odmowie przyznania skarżącej odszkodowania za nieruchomość, której faktyczne władanie zostało – jak ustaliły organy administracji – utracone po 5 kwietnia 1958 r.] nie ogranicza się do oceny zasadności zarzutów zawartych w skardze, ale zmierza między innymi do ustalenia, czy decyzja została wydana na podstawie przepisów zgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”. Sądowi pytającemu chodziło zatem o ustalenie jedynie tego, czy decyzja administracyjna o odmowie przyznania odszkodowania została wydana na podstawie przepisów prawa zgodnych z wymaganiami konstytucyjnymi, ponieważ „[w]ydanie decyzji na podstawie przepisów niespełniających tego warunku prowadzi bowiem do stwierdzenia, że w toku postępowania administracyjnego uchybiono prawu w sposób uzasadniający uchylenie zaskarżonego aktu (...)”. Stwierdzenie, że decyzja została wydana niezgodnie z prawem, mogłoby z kolei otwierać drogę dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (na zasadach określonych w art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm., w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, WSA w Warszawie oczekiwał od Trybunału odpowiedzi na pytanie, czy utrzymywanie w art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. zróżnicowania dawnych właścicieli gruntów dekretowych i ich następców prawnych w zakresie prawa do odszkodowania z uwagi na przesłankę daty pozbawienia możliwości faktycznego władania działką jest, czy też nie jest, zgodne z Konstytucją. Tylko tyle i aż tyle.

Takie uzasadnienie powodów przedstawienia pytania prawnego nie jest jednak, w mojej ocenie, równoznaczne, wbrew temu co przyjął Trybunał, z „oczekiwaniem” prostego (wynikającego z samego wyroku trybunalskiego) rozszerzenia zakresu zastosowania, określonych w art. 215 ust. 2 u.g.n., reguł dochodzenia odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości również na tych dawnych właścicieli (i ich następców prawnych) gruntów

dekretowych, którzy zostali pozbawieni możliwości faktycznego władania gruntami przed 5 kwietnia 1958 r. Treść uzasadnienia pytania prawnego nie daje, w mojej ocenie, żadnych podstaw do tego, by wysnuć wnioszek, że założeniem sądu pytającego było to, że w razie potwierdzenia przez Trybunał zarzutu niekonstytucyjności przesłanki czasowej zawartej w art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. niejako „automatycznie” (bez interwencji ustawodawcy) zaktualizuje się podstawa prawna do przyznania skarżącej (a także innym osobom znajdującym się w podobnej sytuacji) prawa do odszkodowania w wysokości ustalonej zgodnie z przepisami zamieszczonymi w dziale III rozdziale 5 u.g.n. WSA w Warszawie nie rozważał nawet możliwości wystąpienia tzw. skutku prawotwórczego wyroku trybunalskiego. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem WSA w Warszawie, jakie ukształtowało się na tle stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. po wyroku TK w sprawie o sygn. SK 41/09, WSA w Warszawie przyjmuje, że uwzględnienie wniosków złożonych w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. przez osoby, które nie spełniają jednej ze wskazanych tam przesłanek (przedmiotowej lub czasowej), możliwe będzie dopiero po dokonaniu odpowiednich zmian przez ustawodawcę (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 16 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1845/11, Lex nr 1150757; 17 października 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 479/12, Lex nr 1240208; 18 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 2932/14, Lex nr 1617683). Stanowisko to podziela Naczelny Sąd Administracyjny (zob. wyrok NSA z 6 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2243/13, orzeczenia.nsa.gov.pl). Moim zdaniem, co podkreśliam ponownie, Trybunał przypisał sądowymi pytającemu intencje, których tenże sąd w rzeczywistości nie miał.

W uzasadnieniu pytania prawnego, WSA w Warszawie zawarł co prawda stwierdzenie, że „[r]acjonalnym wydaje się zatem zrównanie sytuacji prawnej tych podmiotów [dawnych właścicieli nieruchomości dekretowych i ich następców prawnych], umożliwiając uzyskanie odszkodowania niezależnie od daty nastąpienia utraty władztwa faktycznego nad wyłączonej nieruchomością”. Biorąc pod uwagę, że istota wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanej regulacji dotyczy niedopuszczalnego zróżnicowania podmiotów podobnych, trudno – moim zdaniem – czynić sądowi pytającemu zarzut z tego, że uchylenia stanu niekonstytucyjności upatruje w zrównaniu sytuacji prawnej tych podmiotów (w tym przypadku – w ujednoczeniu zasad dochodzenia odszkodowania za skomunalizowane nieruchomości warszawskie w stosunku do wszystkich dawnych właścicieli i ich następców prawnych). Sąd pytający zdaje się mieć przy tym świadomość tego, że „grupa pominiętych obecnie osób jest niewątpliwie znaczna”, w związku z czym formułuje postulaty *de lege ferenda*, aby możliwość wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie została ograniczona terminem, po upływie którego roszczenia odszkodowawcze uległyby definitywnie wygaszeniu. Te uwagi świadczą, w moim przekonaniu, o tym, że – wbrew temu, co przyjął Trybunał – sąd pytający nie oczekiwał, że wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. (w zakwestionowanym zakresie) „automatycznie” otworzy sądom możliwość „rozszerzenia” zakresu zastosowania określonych w tym przepisie zasad dochodzenia odszkodowania. Wręcz odwrotnie – sąd pytający zakładać musiał raczej konieczność uregulowania tego zagadnienia przez ustawodawcę, na co z takim naciskiem zwraca uwagę Trybunał w postanowieniu o umorzeniu.

7. W tym miejscu należy odnotować, że sformułowany przez skarżących w skardze konstytucyjnej i poddany merytorycznemu rozpoznaniu w wyroku o sygn. SK 41/09 zarzut niedopuszczalnego zróżnicowania sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości dekretowych i ich następców prawnych został w tamtej sprawie ujęty w sposób niemalże identyczny, jak to uczynił w pytaniu prawnym WSA w Warszawie. Jedyna różnica polega na tym, że o ile w skardze skarżący zakwestionowali zróżnicowanie z uwagi na rodzaj skomunalizowanej nieruchomości (przesłanka przedmiotowa), o tyle w pytaniu prawnym, które jest przedmiotem niniejszego postępowania, sąd pytający odniósł te same w istocie zarzuty do przesłanki daty pozbawienia faktycznej możliwości władania działką. Tymczasem w obu sprawach dotyczących zróżnicowania wynikającego z art. 215 ust. 2 u.g.n. (sygn. SK 41/09 i P 6/13) Trybunał – ze względów, których nie wyjaśnia – odmiennie zidentyfikował problem konstytucyjny oraz zinterpretował żądania podmiotów inicjujących te postępowania.

W sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. SK 41/09, Trybunał nie uczynił skarżącym zarzutu, że „oczekują” rozszerzenia zastosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. na przypadki utraty własności domów innych niż jednorodzinne oraz możliwości faktycznego władania działkami przeznaczonymi pod budownictwo inne niż jednorodzinne, i nie postanowił o umorzeniu z tego względu postępowania. Przyjął w tamtej sprawie, że istota problemu konstytucyjnego dotyczyła tzw. pominięcia prawodawczego, które może stać się przedmiotem oceny Trybunału. Trybunał dostrzegł co prawda, że celem art. 215 u.g.n., umieszczonego w dziale VIII u.g.n. („Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”), nie była kompleksowa regulacja problematyki zwrotu skomunalizowanych nieruchomości warszawskich, lecz ochrona praw nabytych osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie na podstawie przepisów ustawy z 1985 r., nierozpatrzone do czasu wejścia w życie u.g.n. Niemniej uznał ostatecznie, że „[o]cena zaskarżonej regulacji nie może jednak ograniczać się do powyższej konstatacji, opartej na twierdzeniu, że art. 215 ust. 2 u.g.n. jest dosłownym powtórzeniem wcześniejszych regulacji zawartych w ustawie z 1958 r. i w u.g.g. [ustawie z 1985 r.] i stanowi wyraz polityki ustawodawcy zmierzającej

do ograniczenia zakresu odpowiedzialności państwa w kwestii odszkodowania za grunty warszawskie”. Trybunał podkreślił przy tym konieczność oceny art. 215 ust. 2 u.g.n. z perspektywy obecnie obowiązujących standardów ochrony własności i innych praw majątkowych.

Nie jest zrozumiałe dla mnie, dlaczego, umarżając postępowanie w niniejszej sprawie, Trybunał przemilczał stanowisko, które przyjął w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 41/09. Nie podjął choćby próby wyjaśnienia, z jakich względów wynik oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów był w obu sprawach odmienny. Nie uzasadnił też, dlaczego w sprawie o sygn. SK 41/09 uznał, że chodzi o – podlegające jego kognicji – pominięcie prawodawcze dotyczące grupy dawnych właścicieli i ich następców prawnych wyróżnionej na podstawie kryterium rodzaju skomunalizowanej nieruchomości (i to niezależnie od tego, że grupa ta była nawet liczniejsza od grupy objętej unormowaniem art. 215 ust. 2 u.g.n.), zaś pytanie prawne WSA w Warszawie, podnoszące w istocie tożsame zarzuty, odniesione tylko do innej – jak sądzę, bardziej arbitralnej – przesłanki różnicowania, potraktował jako dotyczące zaniechania ustawodawczego, którego kontrola nie należy do kompetencji Trybunału.

8. Jedną z zasadniczych podstaw odmowy merytorycznego rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego WSA w Warszawie stał się brak należytego uzasadnienia pytania prawnego. Trybunał przyjął, że „sąd pytający nie uzasadnił należyte pytania prawnego, gdyż nie wykazał, że z art. 64 ust. 2 Konstytucji, będącego wzorcem kontroli, wynika prawo majątkowe w postaci roszczenia odszkodowawczego z tytułu odjęcia własności na podstawie dekretu z 1945 r.”. Takie stwierdzenie mogłoby już, w moim odczuciu, właściwie zakończyć rozpoznanie sprawy, niemniej Trybunał, ze względu na społeczną doniosłość kwestii podniesionej przez sąd pytający, uznał za celowe „dokonanie ustaleń co do praw, które w świetle ustaw, ale przede wszystkim – Konstytucji, przysługują lub powinny przysługiwać wywłaszczonym”. Następnie przedstawił stosunkowo obszerne wyjaśnienia, które prowadzić miały do wniosków o całkowitym wygaszeniu przez ustawodawcę roszczeń odszkodowawczych w toku kolejnych zmian prawnych, braku konstytucyjnego prawa do odszkodowania za skomunalizowane nieruchomości dekretowe, istnieniu ustawowego zaniechania w zakresie regulacji problematyki reprivatyzacyjnej (które to zaniechanie pozostaje poza kognicją Trybunału), a także możliwości wystąpienia „wtórnej” niekonstytucyjności w razie orzeczenia przez Trybunał o niezgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. (w zakresie zakwestionowanym przez WSA w Warszawie) z przywołanymi wzorcami kontroli, polegającej na pogłębieniu stanu zróżnicowania sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości warszawskich (i ich następców prawnych) z sytuacją prawną osób, które utraciły własność na podstawie innych aktów nacjonalizacyjnych. Mam wątpliwości, czy uzasadnienie postanowienia o umorzeniu jest odpowiednim miejscem do dokonywania tego typu ustaleń.

9. Niezależnie od powyższego, stanowczo nie zgadzam się z uczynionym pod adresem WSA w Warszawie zarzutem braku należytego uzasadnienia pytania prawnego. Przede wszystkim Trybunał poświęcił nadmierną uwagę użytemu przez sąd pytający pojęciu „pozbawienia prawa do odszkodowania” za utraconą nieruchomość dekretową. Po pierwsze, sąd pytający użył pojęcia „pozbawienia” w kontekście prawa do odszkodowania jedynie dwukrotnie. Po drugie, sformułowanie o „pozbawieniu” prawa do odszkodowania pewnej podgrupy dawnych właścicieli i ich następców prawnych należało potraktować jako uproszczenie. Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, podstawowe znaczenie ma istota sprawy przedstawionej przez podmiot inicjujący to postępowanie, a nie słowne ujęcie zarzutów i argumentacji. Zasada ta ma zastosowanie także w odniesieniu do pytań prawnych sądów (zob., spośród wielu, wyrok pełnego składu TK z 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 30). Z treści uzasadnienia pytania prawnego WSA w Warszawie wynika zaś wprost, że sądowi pytającemu chodzi nie tyle o „pozbawienie” prawa do odszkodowania za utraconą własność nieruchomości dekretowych, ile o „ograniczenie” zakresu osób, które mogą ubiegać się o takie odszkodowanie, w związku z utrzymaniem w art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n., niemającej obecnie uzasadnienia, przesłanki daty utraty możliwości faktycznego władania działką (5 kwietnia 1958 r.). Po trzecie, niewłaściwe jest – w moim odczuciu – wyciąganie negatywnych konsekwencji proceduralnych z tego, że sąd pytający posłużył się uproszczeniem, używając pojęcia „pozbawienia” prawa do odszkodowania, w sytuacji, gdy pojęciem tym posługuje się sam Trybunał, stwierdzając chociażby w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 41/09, że „[o]becnemu nie ma racjonalnego uzasadnienia pozbawienia prawa do odszkodowania byłych właścicieli innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna”.

Zasadniczy problem polega jednak na tym, że, koncentrując się na pojęciu „pozbawienia” prawa do odszkodowania, Trybunał sformułował – *ex post* – pod adresem sądu pytającego konkretny obowiązek w zakresie uzasadnienia pytania prawnego, którego niespełnienie posłużyło następnie za podstawę umorzenia postępowania z uwagi na brak należytego uzasadnienia pytania prawnego. Trybunał stwierdził bowiem, że „sąd pytający – powtarzając w uzasadnieniu dwukrotnie tezę o pozbawieniu prawa do odszkodowania – nie wskazał źródła prawa majątkowego, o którego równą ochronę zabiega”. W ocenie Trybunału, „formułując taką tezę, sąd

zobowiązany był do wskazania, z jakiego źródła wynikało prawo, które ustawodawca odebrał wskazanej grupie osób, dyskryminując je w ten sposób". Brak wskazania przepisu, „z którego [sąd pytający] wyprowadza obowiązek ustawodawcy ustanowienia takiego prawa majątkowego”, stał się formalną przyczyną umorzenia postępowania.

W moim przekonaniu, w niniejszej sprawie WSA w Warszawie dochował podstawowych standardów należącego do tego uzasadnienia pytania prawnego. Twierdzę, że Trybunał nie był uprawniony do żądania od sądu pytającego, aby ten wykazał źródło istnienia konstytucyjnego prawa do „powszechnego” odszkodowania za skomunalizowane grunty warszawskie.

WSA w Warszawie skoncentrował uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. na niedopuszczalnym zróżnicowaniu w zakresie prawa do odszkodowania za utracone nieruchomości dekretowe. Moim zdaniem, istotą zarzutu nierównego traktowania podmiotów podobnych, wyróżnionych na podstawie cechy relewantnej (istotnej), jest najczęściej właśnie to, że jedynie części osób należących do kategorii podmiotów podobnych ustawodawca przyznał określone uprawnienia (bądź obowiązki), zostawiając pozostałą część tych osób poza ramami regulacji. Chodzi innymi słowy o to, że w świetle przepisów tylko część osób znajdujących się w podobnej sytuacji ma możliwość dochodzenia określonego prawa podmiotowego (uprawnienia), zaś pozostała część jest takiej możliwości „pozbawiona”. Nie sposób zatem wskazać przepisu, z którego dane prawo miałyby bezpośrednio wynikać dla podmiotów „pominiętych”.

W przypadku zarzutu niedopuszczalnego zróżnicowania konstytucyjną podstawę dekodowania ciężącego na ustawodawcy obowiązku objęcia całej kategorii podmiotów podobnych stanowi właśnie zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), odczytywana ewentualnie w związku z innymi postanowieniami konstytucyjnymi statuującymi prawa podmiotowe (np. z art. 64 ust. 2, odnoszącym się do prawa do równej ochrony praw majątkowych) i zasady konstytucyjne (np. z art. 2 wyrażającym zasady demokratycznego państwa prawa oraz sprawiedliwości społecznej). Właśnie te postanowienia Konstytucji zostały wskazane przez WSA w Warszawie jako wzorce kontroli art. 215 ust. 2 u.g.n. To z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji sąd pytający wyprowadza obowiązek ustawodawcy uregulowania prawa do odszkodowania na równych zasadach dla wszystkich podmiotów dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego (co nie jest równoznaczne, raz jeszcze to podkreślam, z żądaniem przyznania „wszystkim” pełnego odszkodowania na zasadach określonych w przepisach działu III rozdziału 5 u.g.n.).

W uzasadnieniu postanowienia, do którego składałam zdanie odrębne, Trybunał wprost wskazał, że w przypadku, „gdy brak unormowania jest kwestionowany z punktu widzenia zasady równości – zasadnicze znaczenie należy przypisać ustaleniu, czy istnieje konstytucyjny obowiązek ustawodawcy co do objęcia regulacją szerszej kategorii podmiotów aniżeli ta, którą kwestionowana regulacja obejmuje”. Kryterium to miało, w ocenie Trybunału, przesądzić o dopuszczalności kontroli konstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n., w zakresie zakwestionowanym przez sąd pytający. Zgadzałam się z tym poglądem. Rzecz jednak w tym, że sąd pytający – wbrew temu, co przyjął Trybunał – prawidłowo, moim zdaniem, wskazał podstawę konstytucyjną, z której można wywieść obowiązek objęcia regulacją odszkodowawczą szerszej kategorii podmiotów dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego. Obowiązku ustawodawcy w tym zakresie sąd pytający dopatrywał się w zasadzie równości wszystkich wobec prawa, odczytywanej w związku z prawem każdego do równej ochrony praw majątkowych. Rolą Trybunału było orzeczenie, czy rzeczywiście z konstytucyjnych zasad równości i równej ochrony praw majątkowych taki obowiązek należy wyprowadzić. Trybunał uchylił się jednak od odpowiedzi na to pytanie, formułując żądanie wskazania jeszcze innej podstawy prawnej, z której bezpośrednio miałyby wynikać prawo każdej osoby dotkniętej dekretem warszawskim do uzyskania odszkodowania. Tymczasem sedno problemu prawnego, przedstawionego przez WSA w Warszawie, polega właśnie na tym, że gdyby taka podstawa faktycznie istniała, wątpliwości sądu pytającego byłyby bezprzedmiotowe.

10. Trybunał przyjmował dotychczas w swoim orzecznictwie, że dochowanie formalnych wymagań w zakresie prawidłowego uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady równości powinno polegać na określeniu grupy podmiotów podobnych, a także wykazaniu nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony ich praw (por. wyroki TK z: 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 11; 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, niepubl.). Oba wymagania zostały dochowane przez sąd pytający w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, w świetle treści uzasadnienia pytania prawnego nie może, moim zdaniem, budzić żadnych wątpliwości, że dla WSA w Warszawie grupę podmiotów podobnych stanowią wszyscy dawni właściciele nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego oraz ich następcy prawni. Kryterium wyróżnienia tej grupy (cechą relewantną) jest zaś doznanie uszczerbku majątkowego na skutek wejścia w życie tego dekretu. Podobny pogląd przyjął Trybunał, gdy w wyroku o sygn. SK 41/09 dokonywał oceny konstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie dotyczącym przesłanki rodzaju skomunalizowanej nieruchomości. Uznał wówczas, że „wspólną cechą relewantną decydującą o wyodrębnieniu na podstawie zaskarżonego przepisu porównywanych grup podmiotów,

to jest byłych właścicieli (ich następców prawnych) domów jednorodzinnych lub działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinna i byłych właścicieli (ich następców prawnych) innych nieruchomości warszawskich, jest to, że zostali oni pozbawieni własności tych nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego oraz nie złożyli wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy lub prawa te nie zostały im przyznane z jakichkolwiek innych powodów”. Na gruncie niniejszej sprawy podobne stanowisko zajęli Sejm oraz Prokurator Generalny. Nie jest dla mnie jasne, dlaczego Trybunał w ogóle nie odniósł się do tej kwestii w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania. Nie ma, moim zdaniem, żadnych powodów do tego, aby odstąpić od zapatrywania przyjętego w wyroku o sygn. SK 41/09.

W wyroku tym Trybunał słusznie dostrzegł, że – wobec formalnego wygaszenia roszczeń wynikających bezpośrednio z przepisów dekretu warszawskiego na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z 1985 r. – art. 215 ust. 2 u.g.n. jest jedynym obowiązującym przepisem, który daje możliwość dochodzenia odszkodowania za skomunalizowane nieruchomości dekretowe. Innymi słowy, stanowi on wyłączną, a zarazem samodzielną, podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za utraconą własność nieruchomości objętych dekretem – z tym jednak zastrzeżeniem, że niespełnienie choćby jednej z przesłanek określonych w tym przepisie (przedmiotowej lub czasowej) wyłącza możliwość uzyskania takiego odszkodowania. Ustawodawca, nakazując w art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. odpowiednie stosowanie ogólnych przepisów o odszkodowaniu za wywłaszczenie nieruchomości, jasno – w mojej ocenie – wskazuje, że zdarzeniem, z którym wiąże decyzję o przyznaniu odszkodowania, jest komunalizacja nieruchomości warszawskich na mocy dekretu warszawskiego. To ono stanowi też istotną cechę wspólną adresatów tej regulacji. Inną sprawą jest już, że ustawodawca zdecydował się jednocześnie ograniczyć możliwość dochodzenia odszkodowania ze względu na rodzaj pozbawionej nieruchomości oraz datę utraty możliwości faktycznego władania nieruchomością.

Po drugie, WSA w Warszawie należycie, w mojej opinii, sformułował zarzut niekonstytucyjności, wiążąc nie dopuszczalne zróżnicowanie w ramach kategorii byłych właścicieli nieruchomości dekretowych i ich następców prawnych z naruszeniem zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz przysługującego każdemu konstytucyjnego prawa do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem sądu pytającego, z art. 215 ust. 2 u.g.n. wynika stan nierówności w zakresie prawa do dochodzenia odszkodowania za utraconą własność nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego.

Trybunał przyjmuje w orzecznictwie, że prawo do odszkodowania, będące „emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego [własności], która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa” (wyrok o sygn. SK 41/09), stanowi „inne prawo majątkowe”, podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58). Trybunał wyjaśnia przy tym, że „[p]rawo do równego traktowania funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście. Musi zostać odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym podmiotom w porównaniu ze statusem innych, znajdujących się w takim samym lub podobnym położeniu” (wyrok z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117). Nie znaczy to jednak, że zarzut nierówności musi zawsze być powiązany z prawem lub wolnością, które są bezpośrednio gwarantowane w Konstytucji. Do tej pory Trybunał uznawał bowiem, że „[a]rtykuł 32 ust. 1 Konstytucji traktuje ogólnie o równości wobec prawa, prawie do równego traktowania i zakazie dyskryminacji, w żaden sposób nie ograniczając ich stosowania tylko do ochrony praw i wolności konstytucyjnie gwarantowanych” (wyrok TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1). W konsekwencji dopuszczalne jest dochodzenie ochrony konstytucyjnej także wówczas, gdy z przepisów wynika stan zróżnicowania podmiotów podobnych w zakresie prawa (uprawnienia) przyznanego jedynie na mocy ustawy.

Tymczasem w niniejszej sprawie Trybunał odmówił rozpoznania zarzutów sądu pytającego pod pretekstem niewykazania przez ten sąd, że z art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika prawo majątkowe mające postać roszczenia odszkodowawczego z tytułu odjęcia własności na podstawie dekretu warszawskiego. Po raz pierwszy spotykam się z sytuacją, gdy Trybunał oczekuje od podmiotu inicjującego postępowanie, aby ten, formułując zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, wskazał jednocześnie takie postanowienie konstytucyjne, z którego ma jednoznacznie wynikać prawo (uprawnienie), które nie zostało przyznane (zostało „pominięte”) przez ustawodawcę jedynie pewnej części osób znajdujących się w tej samej sytuacji prawnie relewantnej. Takie oczekiwanie Trybunału jest dla mnie tym bardziej niezrozumiałe, że w dalszej części uzasadnienia postanowienia Trybunał sam stwierdza, przywołując swoje dotychczasowe orzecznictwo, że Konstytucja w art. 64 nie konkretyzuje innych niż własność praw majątkowych ani nie narzuca ustawodawcy ich kształtu. Skoro z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wynika gwarancja określonej treści innych niż własność praw majątkowych (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133), to nie sposób jest oczekiwać od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem, aby wykazał na gruncie tego postanowienia istnienie konkretnego prawa majątkowego.

Moim zdaniem, istota art. 64 ust. 2 Konstytucji polega właśnie na tym, że o ile to postanowienie pozostawia ustawodawcy swobodę kształtowania treści konkretnych praw majątkowych stosownie do charakteru interesów społecznych i gospodarczych, którym prawa te mają zapewnić realizację i ochronę (zob. wyrok o sygn. SK 11/13), o tyle z momentem, gdy prawa te zostaną już ukształtowane przez ustawodawcę, podlegają one równej dla wszystkich ochronie konstytucyjnej. To znaczy, że ustawodawca nie może – bez narażenia się na zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości – swobodnie określać kręgu podmiotów, którym takie „pozakonstytucyjne” prawo majątkowe ma przysługiwać. Wszystkie podmioty, które mają tożsame interesy faktyczne lub majątkowe (w tym przypadku – dawni właściciele nieruchomości dekretowych i ich następcy prawni), muszą mieć zapewnioną możliwość korzystania z prawa ukształtowanego w ustawie w celu ochrony tych interesów. Ustawodawca nie może dowolnie „pozbawić” niektórych (choćby nawet i większości) podmiotów należących do kategorii pomiotów podobnych możliwości korzystania z rozwiązań, które służą ochronie ich słuszych interesów. To ta kwestia leżała u podstaw pytania prawnego przedstawionego przez WSA w Warszawie. Trybunał się jednak do niej nie odniósł.

11. Zamiast tego Trybunał skoncentrował się na analizie konstytucyjnych podstaw (a raczej ich braku) roszczeń reprivatyzacyjnych. Stwierdził, że „z Konstytucji nie wynika obowiązek państwa przyznania wszystkim byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich odszkodowania równego wartości nieruchomości w chwili wejścia w życie dekretu z 1945 r., do którego to skutku prowadziłyby postulowane przez sąd rozszerzenie zakresu stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n.”. Pomijając już, na co wskazywałam wcześniej, że nie sposób przypisać sądowi pytającemu, aby ten faktycznie „postulował” o automatyczne rozszerzenie zakresu stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n., zgadzam się zasadniczo z poglądem, że z postanowień konstytucyjnych nie wynika wprost możliwość żądania odszkodowania za wywłaszczenia, które miały miejsce przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Nie sposób takich roszczeń wywieść ani z art. 77 ust. 1, ani z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Prawo do odszkodowania za grunty warszawskie nie może być też wywodzone, jak już zostało to wskazane, bezpośrednio z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Jednak kluczowe pytanie, na które Trybunał nie podjął nawet próby odpowiedzi, dotyczy tego, czy w przypadku wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji, która nie jest bezpośrednio konieczna dla realizacji postanowień konstytucyjnych, regulacja ta może zostać poddana kontroli Trybunału z punktu widzenia jej zgodności z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Odpowiedź negatywna oznaczałaby swoisty „immunitet konstytucyjny” wielu rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę.

W swoim orzecznictwie Trybunał zajmował dotychczas stanowisko, że jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie świadczeń, które nie są bezwzględnie wymagane przez Konstytucję, „to musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesądzające o ich inkluzywności albo ekskluzywności. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji” (tak w wyrokach TK z: 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107). Znamienne jest przy tym to, że powyższe stanowisko przyjęte zostało przez Trybunał w sprawach dotyczących konstytucyjności przepisów ograniczających zakres podmiotowy tzw. pozakonstytucyjnych praw majątkowych, a mianowicie prawa do świadczeń z tytułu deportacji do pracy przymusowej w latach 1939-1945 (zob. wyrok o sygn. K 49/07), czy prawa do rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie (zob. wyrok o sygn. SK 11/12). Co więcej, Trybunał nie widział przeszkód, aby orzekać o niekonstytucyjności zróżnicowania z uwagi na kryterium różnicujące, jakim była data. W wyroku z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117), Trybunał orzekł o niezgodności z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 przepisu ustawowego, który wprowadzał dodatkową przesłankę uzyskania uprawnień majątkowych z tytułu mienia zabużańskiego, uznając, że „[u]zależnienie przyznania prawa zaliczenia od okoliczności dość arbitralnie określonej i przypadkowej, jaką jest zamieszkiwanie na stałe w Polsce od 30 stycznia 2004 r. (tj. od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy), pozostaje warunkiem wprowadzonym dowolnie i bez dostatecznego uzasadnienia merytorycznego”.

Przywołany wyżej pogląd Trybunał odnosił także do problematyki szeroko pojętej reprivatyzacji nieruchomości znacjonalizowanych w okresie PRL. W wyroku pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216), badając konstytucyjność art. 216 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłączał stosowanie przepisów u.g.n. o zwrocie nieruchomości w przypadku niektórych aktów nacjonalizacyjnych z okresu PRL, Trybunał stwierdził, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumeryje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy

do sytuacji pozostałych. Tego typu rozstrzygnięcie ustawodawcy podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia poszanowania zasady równości, która – najogólniej rzecz biorąc – nakazuje, by sytuacje podobne były traktowane w sposób podobny”.

Taka właśnie sytuacja zachodzi – moim zdaniem – w sprawie rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu. Ustawodawca wykreował bowiem w art. 215 ust. 2 u.g.n. prawo do odszkodowania za skomunalizowane nieruchomości warszawskie (ograniczając zakres podmiotowy tego prawa na podstawie kryterium rodzaju utraconej nieruchomości a także daty utraty możliwości faktycznego władania działką), choć postanowienia konstytucyjne nie przewidują wprost obowiązku przyjęcia tego typu regulacji. Trybunał zastosował jednak całkowicie odmienną metodologię oceny zarzutu nierówności niż ta, jaka została przyjęta w przywołanych wyżej wyrokach. Mianowicie, Trybunał rozważył w pierwszej kolejności, czy konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy było rozszerzenie zastosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. na przypadki inne niż te, które obecnie są objęte jego zakresem, aby następnie uznać, że kwestia oceny dopuszczalności nierównego potraktowania „dekretowców” jest poza jego kognicją. Tym samym Trybunał odstąpił od zastosowanej we wcześniejszych sprawach techniki kontroli poszanowania przez ustawodawcę granic przysługującej mu swobody kształtowania treści oraz zakresu podmiotowego tzw. pozakonstytucyjnych praw majątkowych, nie uzasadniając przy tym powodów zmiany swoich zapatrywań.

12. Wiele za to miejsca w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania Trybunał poświęcił na analizę braku ustawowej podstawy roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli gruntów warszawskich. Szczególny nacisk kładł przy tym na te rozwiązania prawne, które miały doprowadzić do definitywnego „zgilotynowania” roszczeń dekretowych, jak prekluzyjny charakter 3-letniego terminu, w którym dojść miało do „wygaśnięcia” prawa do odszkodowania (art. 9 ust. 2 *in fine* dekretu warszawskiego), czy też „ostateczne wygaszenie” roszczeń dekretowych na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z 1985 r. Uwagi tego typu mogłyby prowadzić do wniosku, że kwestia dochodzenia roszczeń za nieruchomości skomunalizowane na podstawie dekretu warszawskiego została już ostatecznie zamknięta. Jednak o tym, że wniosek taki byłby nieprawdziwy, świadczą zarówno praktyka orzecznicza sądów jak i treść przepisów prawa.

Nie wnikając w szczegółowe rozważania, należy zwrócić uwagę, że już w 1958 r. ustawodawca musiał być świadomy tego, że – mimo jednoznacznego (wydawałoby się) brzmienia art. 9 ust. 2 dekretu warszawskiego – nie mogło dojść, choćby z uwagi na brak przepisów wykonawczych, do definitywnego wygaszenia roszczeń odszkodowawczych do końca lat 40. XX w. W przeciwnym razie, wprowadzając regulację zastępczą (art. 53 ust. 1-3 ustawy z 1958 r.), nie umieszczałby w ustawie przepisu, który wyłącza zastosowanie art. 9 dekretu warszawskiego do przypadków objętych nową regulacją zastępczą (art. 53 ust. 4 ustawy z 1958 r.). Do tej pory dekret warszawski nie został formalnie uchylony. Jednocześnie obowiązuje odrębna podstawa dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w art. 215 u.g.n. W literaturze przedmiotu szeroko omawia się, jakie środki prawne mogą być obecnie wykorzystane w celu wzruszenia decyzji dekretowych oraz dochodzenia roszczeń wynikłych z dekretu warszawskiego (zob. *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposoby ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, red. H. Ciepla, R.M. Sarbińska, K. Sobczyk-Sarbińska, Warszawa 2013).

Mam w szczególności wątpliwości co do zasadności przyjętego przez Trybunał założenia, że „wraz z wejściem w życie ustawy z 1985 r. ostatecznie wygasły roszczenia odszkodowawcze «dekretowców» pozbawionych faktycznego władania nieruchomościami przed 5 kwietnia 1958 r.”. W orzecznictwie sądowym można bowiem odnotować pogląd, zgodnie z którym – z art. 82 ust. 1 ustawy z 1985 r. „wynika, że ustawodawca nie uchylił wymienionych w nim przepisów dekretu, lecz stwierdził wygaśnięcie praw do odszkodowania za przejęte grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości. Hipotezą normy zawartej w omawianym przepisie zostały zatem objęte prawa istniejące w chwili wejścia ustawy”, a zatem „wymieniony przepis nie mógł spowodować wygaśnięcia praw, które powstałyby dopiero po rozpatrzeniu złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wniosku dekretowego (także po uprzednim stwierdzeniu nieważności odmownej decyzji dekretowej). Chodzi tu o prawa przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 dekretu” (wyrok SN z 15 października 2008 r., sygn. akt I CSK 235/08, Lex nr 548744). Jeśli zatem, na przykład, do czasu wejścia w życie ustawy z 1985 r. wniosek dekretowy uprawnionej osoby nie został rozpatrzony, nie można było mówić o „wygaśnięciu” roszczenia, które w ogóle nie powstało. Dopiero bowiem „po wydaniu ostatecznej decyzji w przedmiocie wniosku powodów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste będzie można przesądzić, czy i jakie prawa przysługują skarżącym w związku z przejęciem przez Państwo gruntu na podstawie dekretu warszawskiego. (...) Trafnie Sąd Apelacyjny uznał również, że art. 7 ust. 4 nie utracił mocy prawnej na skutek *desuetudo*. Odmienne zapatrywanie skarżących pomija to, że ustawodawca, stwierdzając w art. 82 ust. 1 u.g.g. [ustawy z 1985 r.] jedynie wygaśnięcia praw w nim wskazanych, sam uznał, iż będące ich źródłem przepisy nie utraciły mocy prawnej” (tak w przywołanym wyżej wyroku SN).

13. W mojej ocenie, wszystkie rozważania Trybunału dotyczące (rzekomego) uchybienia obowiązowi należytego uzasadnienia pytania prawnego w związku z niewskazaniem przez WSA w Warszawie przepisu, z którego miałyby wynikać prawo majątkowe w postaci roszczenia odszkodowawczego z tytułu odjęcia własności na podstawie dekretu warszawskiego (uzupełnione obszerną analizą na temat braku takiej podstawy zarówno w ustawach, jak i w samej Konstytucji), służyć mają wyłącznie temu, aby zmarginalizować rzeczywistą przesłankę odmowy merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Taką przesłanką stało się stwierdzenie przez Trybunał, że przedstawione pytanie prawne dotyczy tzw. zaniechania ustawodawczego. Za przyjęciem tezy o zaniechaniu przemawiają, w opinii Trybunału, trzy okoliczności. Po pierwsze, z Konstytucji nie wynika dla ustawodawcy nakaz objęcia całej grupy dawnych właścicieli i ich następców prawnych regulacją art. 215 ust. 2 u.g.n. (co jest właśnie wątpliwe z punktu widzenia nakazu poszanowania zasady równości wobec prawa oraz równej ochrony praw majątkowych także w odniesieniu do tzw. pozakonstytucyjnych praw majątkowych). Po drugie, ewolucja rozwiązań prawnych, a także liczba niesfinalizowanych projektów ustaw reprivatyzacyjnych są, zdaniem Trybunału, „wyrazem braku woli” ustawodawcy co do ustanowienia przepisów reprivatyzacyjnych. Po trzecie wreszcie, na zaniechanie wskazuje „zakres ingerencji ustawodawcy” niezbędnej do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją, która musiałaby polegać na „konieczności dokonania daleko idących zmian”, a nawet „stworzenia nowej regulacji prawnej”.

Stanowczo się z tym nie zgadzam. Konstytucja w art. 188 pkt 1 nakłada na Trybunał obowiązek orzeczenia w sprawie zgodności „ustawy” z Konstytucją (czy też, jak stanowi jej art. 193 – o zgodności „aktu normatywnego” z Konstytucją). W niniejszej sprawie mamy do czynienia z istnieniem regulacji, która budzi wątpliwości konstytucyjne (art. 215 ust. 2 u.g.n.), nie zaś z zaniechaniem jej ustanowienia przez ustawodawcę, co przyznaje sam Trybunał, zauważając, że „w rozpatrywanej sprawie nie chodzi o całkowity brak regulacji; kwestionowany przepis przewiduje wszak odszkodowania dla niektórych spośród byłych właścicieli nieruchomości warszawskich”. O zaniechaniu można byłoby mówić wówczas, gdy określona problematyka nie została w ogóle uregulowana przez ustawodawcę w przepisach prawa – i to niezależnie od tego, czy obowiązek jej uregulowania wynika bezpośrednio z postanowień konstytucyjnych, czy też nie (jak w przypadku tzw. pozakonstytucyjnych praw majątkowych).

Zarzuty sformułowane przez WSA w Warszawie można byłoby zatem rozważać ewentualnie w kontekście pominięcia legislacyjnego, pod którym to pojęciem rozumie się w orzecznictwie Trybunału 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. Zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w zakwestionowanym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien unormować” (wyrok o sygn. K 5/14). Za pominięcie prawodawcze uznał Trybunał w wyroku o sygn. SK 41/09 wynikające z art. 215 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. zawężenie prawa do odszkodowania z uwagi na rodzaj skomunalizowanej nieruchomości.

Moim zdaniem, w niniejszej sprawie nie chodzi jednak ani o pominięcie prawodawcze, ani tym bardziej o zaniechanie. Wątpliwości sądu pytającego budzi bowiem nie tyle brak pewnego fragmentu regulacji, który jest konieczny dla prawidłowego oraz efektywnego funkcjonowania kompleksu norm dotyczących określonej instytucji prawnej lub procedury, lecz swoisty „nadmiar” tej regulacji. „Nadmierna”, to znaczy niemająca obecnie uzasadnienia, jest – zdaniem sądu pytającego – przesłanka czasowa, która wyłącza możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. w przypadku, gdy faktyczne władztwo nad działką zostało odebrane byłemu właścicielowi nieruchomości dekretem lub jego następcy prawnemu przed 5 kwietnia 1958 r. Innymi słowy, zarzuty WSA w Warszawie należy rozumieć w ten sposób, że ustawodawca, utrzymując w przepisie, który stanowi jedyną obowiązującą podstawę dochodzenia odszkodowania za utratę własności nieruchomości dekretowych, dodatkową przesłankę daty pozbawienia faktycznego władztwa, błędnie – z perspektywy konstytucyjnej zasady równości oraz konstytucyjnego prawa do równej ochrony praw majątkowych – kształtuje krąg beneficjentów uprawnienia wynikającego z art. 215 ust. 2 u.g.n. Zasadnicze znaczenie ma problem dopuszczalności zróżnicowania sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego oraz ich następców prawnych na podstawie – wprost wpisanego do art. 215 ust. 2 u.g.n. – kryterium daty, a nie „pominięcie” w treści zakwestionowanego przepisu pewnej części tych osób.

Przedstawiony przeze mnie sposób kwalifikacji zarzutów WSA w Warszawie jest w pełni uzasadniony w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału. Praktyka orzecznicza wskazuje bowiem, że problem regulacji „niepełnych” najczęściej pojawia się na tle sporu o równe traktowanie (zob. stosowne uwagi w wyroku o sygn. SK 41/09). Już dawno Trybunał dostrzegł przy tym, że „[z] istoty naruszenia zasady równego traktowania wynika między innymi, że jego przedmiotem jest brak określonej regulacji – takiej samej, podobnej lub zbliżonej – w odniesieniu

do pewnej kategorii podmiotów. To właśnie owo pominięcie ma charakter dyskryminujący i dopiero odpowiednia zmiana przepisów poszerzająca krąg podmiotów, które mogą być adresatami określonego rozwiązania pozwala na wyeliminowanie nierównego traktowania w analizowanej sferze stosunków prawnych. Takiego stanu rzeczy nie można jednak utożsamiać ze stwierdzeniem istnienia luki w prawie. Przedmiotem oceny jest bowiem, inaczej niż w przypadku luki, nie tyle sam brak regulacji jako takiej, ale obowiązująca regulacja, której niekonstytucyjność polega na tworzeniu sytuacji dyskryminującej dla pewnej kategorii podmiotów” (wyrok z 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40).

Powyższe stanowisko należało odnieść również do niniejszej sprawy. Trybunał postanowił jednak, opierając się na wątpliwej tezie o istnieniu konstytucyjnego obowiązku uregulowania danego zagadnienia jako kryterium rozróżnienia zaniechania i pominięcia, uchylił się od konieczności merytorycznego rozważenia zarzutu naruszenia zasady równego traktowania, umarzając postępowania ze względu na brak kognicji do kontroli zaniechań ustawodawcy.

14. Zgadzam się ze stwierdzeniem Trybunału, że problem przedstawiony przez WSA w Warszawie w pytaniu prawnym rodził jednocześnie konieczność odpowiedzi na pytania o zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego oraz skuteczność jego orzeczeń. Zgadzam się także, że ocena pytania prawnego wymagała zachowania daleko idącej wstrzeźliwości podczas ważenia różnych wartości konstytucyjnych. Z jednej bowiem strony zasada równości oraz zasada sprawiedliwości społecznej uzasadniałyby potrzebę jednakowego (równego) potraktowania wszystkich osób mających słuszny interes w dochodzeniu odszkodowania za mienie utracone na mocy dekretu warszawskiego. Z drugiej strony wyraźna jest, szczególnie po tylu latach, potrzeba ochrony stabilności sytuacji prawnych nowych właścicieli nieruchomości warszawskich, a także – w kontekście prawa do odszkodowania – konieczność zabezpieczenia równowagi budżetowej państwa. Uważam też, że młode pokolenia nie powinny w nieskończoność ponosić ciężarów skutków finansowych zdarzeń, mających miejsce – jak to określa Trybunał – w okresie „systemowego bezprawia”.

Kwestie wzajemnych relacji (proporcji) wartości konstytucyjnych w sferze niezwykle delikatnej i skomplikowanej, jaką jest problematyka reprivatyzacji, należało jednak w niniejszym postępowaniu jednoznacznie rozstrzygnąć, wydając orzeczenie co do *meritum*. Trybunał zdecydował się tymczasem na umorzenie postępowania, tracąc okazję sprecyzowania standardów konstytucyjnych w dziedzinie reprivatyzacji. Taka decyzja Trybunał oznaczać bowiem będzie, w praktyce, przyzwolenie Trybunału dla obecnego chaosu prawnego, który skutkuje nie tylko zróżnicowaniem sytuacji prawnej dawnych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych, ale również podważeniem efektywności prawnej ochrony uprawnień obecnych właścicieli nieruchomości oraz poważnymi, negatywnymi skutkami dla budżetu państwa i m.st. Warszawy. Nie przesądzając kierunku – hipotetycznego – merytorycznego orzeczenia Trybunału, uważam, że Trybunał powinien był wydać wyrok uznający zaskarżoną normę za niezgodną z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Samo wydanie przez Trybunał wyroku mogłoby w końcu skłonić ustawodawcę do podjęcia działań legislacyjnych w celu uporządkowania sytuacji.

Rzecz jasna Trybunał nie ma możliwości narzucić ustawodawcy konkretnych rozwiązań. Tym bardziej nie może zastąpić ustawodawcy, wydając wyroki o skutku „prawotwórczym”, które prowadziłyby do wypełnienia luki wynikającej z inercji ustawodawcy. Nikt zresztą (w tym WSA w Warszawie) nie oczekuje tego od Trybunału. Do konstytucyjnych powinności Trybunału należy jednak precyzowanie treści wymagań, jakie Konstytucja nakłada na ustawodawcę w zakresie, w jakim ten realizuje swoje kompetencje prawodawcze. Dotyczy to również tych przypadków, gdy ustawodawca kształtuje prawa (uprawnienia) majątkowe niewymagane wprost przez postanowienia konstytucyjne. Uwaga ta odnosi się zarówno do zagadnień dotyczących rekompensaty za wywłaszczone grunty warszawskie, jak i szeroko pojętej reprivatyzacji. Trybunał uchylił się jednak od tej powinności, zasłaniając się w niniejszej sprawie źle – moim zdaniem – pojętym obowiązkiem zachowania wstrzeźliwości przy orzekaniu.

Dziwi mnie przy tym, że Trybunał sam podważa swoją pozycję ustrojową oraz autorytet wyroków, formułując uwagi odnoszące się do „całkowitej nieefektywności” wyroków o „pominięciu legislacyjnym” czy też do „istnienia granic skuteczności” tego typu orzeczeń, sprowadzających się w istocie – jak twierdzi Trybunał – do „deklaracji aksjologicznie uzasadnionego stanowiska Trybunału”. Trybunał wskazał w tym zakresie na skutki wyroku o sygn. SK 41/09, który – mimo upływu ponad 4 lat – nie doczekał się realizacji w postaci stosownej interwencji ustawodawczej.

Uchylenie się przez parlament od obowiązku uporządkowania sytuacji prawnej byłych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych po wyroku o sygn. SK 41/09 jest, rzecz jasna, wysoce naganne. Nie powinno to jednak przemawiać za odmową rozpoznania zarzutów sądu pytającego w niniejszej sprawie. Nie może być tak, że kwestia wykonalności wyroków trybunalskich stanowi samodzielną przesłankę oceny dopuszczalności

orzekania przez Trybunał w sprawie zgodności przepisów aktów normatywnych z wymaganiami konstytucyjnymi. Brak reakcji ustawodawcy na wyroki Trybunału nie może bowiem w żadnej mierze zwalniać Trybunału od powinności realizacji zadań, jakie mu zostały wyznaczone przez art. 188 Konstytucji, polegających przede wszystkim na orzekaniu o zgodności ustaw z Konstytucją.

15. Na zakończenie chcę mocno podkreślić, że moje zdanie odrębne nie może być rozumiane jako opowiedzenie się za automatycznym rozszerzeniem stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. na wszystkich dawnych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych oraz przyznaniem im wszystkim pełnego odszkodowania. Uważam, że taka operacja byłaby nie tylko niemożliwa, ale wręcz niedopuszczalna. Wynikające z u.g.n. zasady ustalania odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości, które ustanowione zostały na potrzeby wywłaszczeń mających miejsce obecnie (i które muszą spełniać wymagania art. 21 ust. 2 Konstytucji), nie są właściwe do oceny sytuacji sprzed ponad pół wieku. Zgadzam się z Trybunałem, że sytuacja prawna dawnych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych wymaga kompleksowego unormowania w odrębnej ustawie. Nie chodzi tu jednak, moim zdaniem, o ustawę „reprywatyzacyjną”, gdyż problem reprywatyzacji w Polsce dotyczy nieruchomości znacjonalizowanych, czyli przejętych przez państwo po zmianie ustroju z przyczyn ideologiczno-politycznych, z założenia – bez jakiegokolwiek rekompensaty. Natomiast grunty warszawskie zostały wywłaszczone ze względu na ważny interes publiczny, jakim była odbudowa m.st. Warszawy, i od początku ustawodawca przewidywał rekompensatę za utraconą własność (choć z własnych obietnic się nie wywiązał). Można mieć zatem wątpliwości co do trafności automatycznego utożsamienia przez Trybunał kwestii równego potraktowania osób dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego z problemem reprywatyzacji mienia znacjonalizowanego po II wojnie światowej.

Uważam też – i w tym zakresie zgadzam się z poglądami Trybunału – że po tak wielu latach zadośćuczynienie „dekretowcom” będzie miało już raczej charakter „rekompensaty” za doznane krzywdy niż realnego „odszkodowania” za stratę majątkową. Względ na możliwości finansowe państwa przemawiał będzie zapewne za potrzebą odejścia od zasady pełnego odszkodowania, a także ustanowienia rozwiązań, które będą prowadzić do skutecznego wygaszenia roszczeń w możliwie niedalekiej przyszłości. Uzasadnione i możliwe prawnie wydaje mi się również ograniczenie kręgu uprawnionych do rekompensaty do spadkobierców byłych właścicieli i wyłączenie z niego osób, które (zazwyczaj za symboliczną cenę lub wręcz z naruszeniem prawa) nabyły te roszczenia od spadkobierców. Uregulowanie tych spraw należy do konstytucyjnych kompetencji parlamentu. Rzecz jednak w tym, że Trybunał nie powinien tolerować bezczynności ustawodawcy, uchylając się od rozpatrywania problemu konstytucyjności obowiązującej, fragmentarycznej, regulacji, której skutkiem jest nie tylko daleko idące zróżnicowanie sytuacji „dekretowców”, ale także rozkwit ciemnych interesów różnych nieuczciwych ludzi, bogacących się kosztem rzeczywistych spadkobierców wywłaszczonych oraz interesu publicznego.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 54/12	– postanowienie z dnia 15 października 2015 r.,	155	2007
K 5/14	– wyrok z dnia 27 października 2015 r.,	150	1917
K 12/14	– wyrok z dnia 7 października 2015 r.,	143	1708
K 21/14	– wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	152	1956
Kp 1/15	– wyrok z dnia 14 października 2015 r.,	147	1825
P 32/12	– wyrok z dnia 21 października 2015 r.,	148	1857
P 6/13	– postanowienie z dnia 28 października 2015 r.,	161	2050
P 3/14	– wyrok z dnia 13 października 2015 r.,	145	1795
P 65/15	– postanowienie z dnia 28 października 2015 r.,	159	2040
P 101/15	– postanowienie z dnia 21 października 2015 r.,	156	2021
P 105/15	– postanowienie z dnia 28 października 2015 r.,	160	2045
SK 63/12	– wyrok z dnia 13 października 2015 r.,	146	1807
SK 9/13	– wyrok z dnia 27 października 2015 r.,	151	1941
SK 11/13	– wyrok z dnia 8 października 2015 r.,	144	1766
SK 54/13	– wyrok z dnia 6 października 2015 r.,	142	1685
SK 2/14	– postanowienie z dnia 27 października 2015 r.,	157	2027
SK 2/14	– postanowienie z dnia 27 października 2015 r.,	158	2039
SK 9/14	– wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	153	1983
SK 28/14	– wyrok z dnia 22 października 2015 r.,	149	1894
SK 39/14	– wyrok z dnia 5 października 2015 r.,	140	1649
SK 19/14	– wyrok z dnia 6 października 2015 r.,	141	1663
U 6/13	– wyrok z dnia 28 października 2015 r.,	154	1998

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

I

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

art. 2 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140), w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141), w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142), w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143), w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145), w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147), w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148), w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150), w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152), p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155), p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156), p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157), p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160), p. 28.10.2015, P 6/13 (poz. 161)

art. 7 – p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157), p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160)

art. 9 – p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160)

art. 10 ust. 1 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 16 ust. 2 – p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155)

art. 20 – p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157)

art. 22 – p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157)

art. 25 ust. 2 – w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142)

art. 30 – w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143), w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148)

art. 31 ust. 3 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140), w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142), w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143), w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144), w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145), w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147), w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150), w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151), w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152), p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157)

art. 32 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146), p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155)

art. 32 ust. 1 – w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141), w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142), w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146), w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148), w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150), p. 28.10.2015, P 6/13 (poz. 161)

art. 32 ust. 2 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140)

art. 42 ust. 1 – w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142)

art. 42 ust. 2 – w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150)

art. 45 ust. 1 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146), w. 22.10.2015, SK 28/14 (poz. 149), w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150), w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151), – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)

art. 47 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 51 ust. 2 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 53 ust. 1 – w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142), w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143)

art. 53 ust. 7 – w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143)

art. 54 ust. 1 – w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142)

art. 64 ust. 1 – w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144), w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152)

art. 64 ust. 1 i 2 – p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

art. 64 ust. 1 i 3 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)

art. 64 ust. 2 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140), w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144), w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145), w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152), p. 28.10.2015, P 6/13 (poz. 161)

art. 65 ust. 1 – w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143)

art. 66 ust. 2 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140)

art. 67 ust. 2 – w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141)

art. 69 – w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141)

art. 77 ust. 1 – w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151)

art. 77 ust. 2 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146)

art. 78 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146), w. 22.10.2015, SK 28/14 (poz. 149)

art. 84 – w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152)

art. 92 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153), w. 28.10.2015, U 6/13 (poz. 154), p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

art. 165 – p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155)

art. 173 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 176 ust. 1 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146), w. 22.10.2015, SK 28/14 (poz. 149)

art. 178 ust. 1 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

art. 24 ust. 2 – p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 158)

art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140), w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141), w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142), w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143), w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144), w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145), w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146), w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147), w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148), w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150), w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151), – w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152), w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153), p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156), p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157), p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 158), p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159), p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160), p. 28.10.2015, P 6/13 (poz. 161)

art. 39 ust. 1 pkt 3 – p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155), p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

USTAWA z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064):

art. 93 ust. 1 pkt 1 – w. 28.10.2015, U 6/13 (poz. 154)

art. 134 pkt 2 i 3 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140), w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141), w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142), w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 134 pkt 3 – w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143), w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144), w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145), w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146), w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148), w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150), w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151), w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152), w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153), p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155), p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156), p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157), p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 158), p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159), p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160), p. 28.10.2015, P 6/13 (poz. 161)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.):

art. 417¹ § 2 – w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.):

ogólnie – w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144)

art. 370 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146)

art. 372 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146)

art. 394¹ § 2 – w. 22.10.2015, SK 28/14 (poz. 149)

art. 394¹ § 3 – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146)

art. 398¹⁵ § 1 – w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151)

art. 398²¹ – w. 13.10.2015, SK 63/12 (poz. 146)

art. 424^{1a} § 2 – w. 27.10.2015, SK 9/13 (poz. 151)

USTAWA z dnia 26 maja 1982 r. – **Prawo o adwokaturze** (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.):

art. 16 ust. 2 i 3 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

USTAWA z dnia 6 lipca 1982 r. **o radcach prawnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.):

art. 225 ust. 2 i 3 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

USTAWA z dnia 26 października 1982 r. **o postępowaniu w sprawach nieletnich** (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.):

art. 84 § 3 – w. 28.10.2015, U 6/13 (poz. 154)

USTAWA z dnia 21 marca 1985 r. o **drogach publicznych** (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.):
art. 10 ust. 5 – p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155)

USTAWA z dnia 26 lipca 1991 r. o **podatku dochodowym od osób fizycznych** (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.):

art. 9 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)
art. 11 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)
art. 12 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)
art. 27 ust. 1 – w. 28.10.2015, K 21/14 (poz. 152)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. o **Państwowej Straży Pożarnej** (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.):
art. 35 ust. 9 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140)
art. 97c ust. 1 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140)

USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. o **własności lokali** (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.):
art. 16 ust. 1 – w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144)

USTAWA z dnia 5 grudnia 1996 r. o **zawodach lekarza i lekarza dentystry** (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, ze zm.):

art. 30 – w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143)
art. 39 – w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):
art. 196 – w. 6.10.2015, SK 54/13 (poz. 142)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):
art. 96 § 1 i 2 – w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150)
art. 464 § 1 i 2 – w. 27.10.2015, K 5/14 (poz. 150)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o **gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.):
art. 215 ust. 2 – p. 28.10.2015, P 6/13 (poz. 161)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Prawo bankowe** (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.):
art. 30 ust. 1 pkt 2 – p. 27.10.2015, SK 2/14 (poz. 157)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. o **komornikach sądowych i egzekucji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.):

art. 51 – w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145)
art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 – w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145)
art. 54 – w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145)
art. 56 – w. 13.10.2015, P 3/14 (poz. 145)

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. o **systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.):

art. 4 pkt 9 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)
art. 18 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)
art. 19 ust. 1 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)

USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. o **pracownikach sądów i prokuratury** (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639):
art. 14a – p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.):
art. 107 § 1 – w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148)
art. 107 § 4 – w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148)

USTAWA z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.):

art. 4 ust. 2 – p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

art. 6 ust. 2 – p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

USTAWA z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116):

art. 4 ust. 1, 11 i 5 – w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144)

art. 1710 – w. 8.10.2015, SK 11/13 (poz. 144)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133):

art. 37g – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 114 § 1a – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 175a § 2, 3 i 4 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 175d § 1 i 4 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

USTAWA z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953, ze zm.):

art. 1 pkt 12 – p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155)

USTAWA z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.):

art. 8 ust. 1, 3 i 4 – w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141)

art. 36 pkt 1 lit. a – w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141)

art. 37 ust. 1 i 2 – w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141)

art. 106 ust. 3 – w. 6.10.2015, SK 19/14 (poz. 141)

USTAWA z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.):

art. 8 ust. 2 – w. 22.10.2015, SK 28/14 (poz. 149)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):

art. 6 ust. 1 – p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160)

art. 14 ust. 1 – p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160)

art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 – w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148)

art. 89 ust. 2 pkt 1 i 2 – w. 21.10.2015, P 32/12 (poz. 148)

USTAWA z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589):

art. 2 – w. 5.10.2015, SK 39/14 (poz. 140)

USTAWA z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150):

art. 13 ust. 1 pkt 3 – p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

USTAWA z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273):

art. 13 ust. 1 pkt 3 – p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

USTAWA z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169):

art. 13 ust. 1 pkt 3 – p. 21.10.2015, P 101/15 (poz. 156)

USTAWA z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw:

art. 1 pkt 21 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 1 pkt 35 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

art. 1 pkt 39 – w. 14.10.2015, Kp 1/15 (poz. 147)

MIĘDZYNARODOWY Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167):

art. 18 ust. 1 i 2 – w. 7.10.2015, K 12/14 (poz. 143)

EUROPEJSKA Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.):

art. 4 ust. 2 i 6 – p. 15.10.2015, K 54/12 (poz. 155)

DYREKTYWA 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. **ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego** (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.):

ogólnie – p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. **w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych** (Dz. U. Nr 239, poz. 2039):

ogólnie – p. 28.10.2015, P 105/15 (poz. 160)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. **w sprawie szczególnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe** (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.):

§ 2 ust. 1 pkt 16 – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. **w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu** (Dz. U. z 2013 r. poz. 461):

ogólnie – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 2 ust. 1 i 2 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 4 ust. 1 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 6 pkt 6 i 7 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 11 ust. 1 pkt 2 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. **w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu** (Dz. U. z 2013 r. poz. 490):

ogólnie – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 2 ust. 1 i 2 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 4 ust. 1 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 6 pkt 6 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

§ 10 ust. 1 pkt 2 – p. 28.10.2015, P 65/15 (poz. 159)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. zmieniające rozporządzenie **w sprawie szczególnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe** (Dz. U. Nr 14, poz. 124):

ogólnie – w. 28.10.2015, SK 9/14 (poz. 153)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. **w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych** (Dz. U. Nr 97, poz. 1063):

załącznik II – w. 28.10.2015, U 6/13 (poz. 154)

§ 11 ust. 1 – w. 28.10.2015, U 6/13 (poz. 154)

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