



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 lipca 2019 r.

Pozycja 31

POSTANOWIENIE z dnia 26 czerwca 2019 r. Sygn. akt SK 19/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Grzegorz Jędrejek – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Mariusz Muszyński
Julia Przyłębska
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 czerwca 2019 r., skargi konstytucyjnej W.G. o zbadanie zgodności:

art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 7 lit. d ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 222, poz. 1629) w zakresie, w jakim przepis ten obciąża stawką podatku w wysokości 20% biorącego pożyczkę będącego osobą, o której mowa w art. 9 pkt 10 lit. b powołanej ustawy z 9 września 2000 r., ewentualnie będącego zstępnym biorącym pożyczkę, z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżąca wystąpiła ze skargą konstytucyjną o orzeczenie niezgodności
1) art. 860 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) w zakresie, w jakim wyklucza zastosowanie instytucji spółki cywilnej zarówno wprost jak i w drodze analogii do gospodarstwa rodzinnego w sytuacji,

w której członkowie tego gospodarstwa domowego pobierają z niego wspólne środki na cele związane z realizacją swoich potrzeb życiowych, przy czym stosunek pomiędzy członkami tej rodziny jest tak ukształtowany, że środki te mogą, a nie muszą być przez członka rodziny do budżetu gospodarstwa domowego zwrócone, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji w związku z art. 18 Konstytucji,

2) art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 7 lit. d ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 222, poz. 1629) w zakresie, w jakim przepis ten obciąża stawką podatku w wysokości 20% biorącego pożyczkę będącego osobą, o której mowa w art. 9 pkt 10 lit. b ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, ewentualnie będącego zstępnym biorącego pożyczkę, a to ze względu na naruszenie zasady udzielania przez Rzeczpospolitą Polską ochrony i opieki rodzinie, a także naruszenie dobra rodziny rozumianej jako podstawowa jednostka społeczna mająca również na celu zapewnić ekonomiczne podstawy funkcjonowania jej członków, z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 18 Konstytucji.

Skarżąca wniosła też o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym według norm przepisanych.

Postanowieniem z 20 lutego 2019 r., sygn. Ts 22/18, Trybunał odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania konstytucyjności art. 860 § 1 k.c. Z tego względu Trybunał przedstawił argumentację skargi tylko w części dotyczącej pozostałej części zaskarżenia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: Naczelnik urzędu skarbowego w decyzji z września 2014 r. ustalił W.G. wysokość zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych od umowy pożyczki pieniężnej zawartej w 2010 r. pomiędzy pożyczkodawcą (matką skarżącej) oraz skarżącą (pożyczkobiorcą).

Analogiczną decyzją z września 2014 r. naczelnik urzędu skarbowego ustalił W.G. wysokość zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych od umowy pożyczki pieniężnej zawartej w 2010 r. pomiędzy pożyczkodawcą oraz skarżącą (pożyczkobiorcą). Uzasadniając powyższe decyzje, organ stwierdził, że W.G. sfinansowała zakup częściowo ze środków pochodzących ze sprzedaży, a częściowo ze środków pochodzących od określonych osób. Na podstawie powyższych ustaleń organ podatkowy postanowieniem z grudnia 2013 r. wszczął postępowanie podatkowe wobec skarżącej w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych z tytułu umowy pożyczki pieniężnej zawartej w 2010 r. z pożyczkodawcami.

Pożyczkodawcy i skarżąca w toku postępowania przed naczelnikiem urzędu skarbowego wskazywali, że zaistniała pomiędzy nimi czynność nie stanowiła umowy pożyczki ani darowizny, lecz była wykorzystaniem środków pochodzących ze wspólnego gospodarstwa domowego stanowiących współwłasność łączną, ewentualnie była to ustna umowa użyczenia środków pieniężnych. Strony zgodnie oświadczyły, że w czasie dokonywania czynności prowadziły wspólne gospodarstwo domowe.

Organ podatkowy pierwszej instancji ustalił stan faktyczny wbrew stanowisku skarżącej i pożyczkodawców. Stwierdził, że skarżąca w 2010 r. zawarła dwie umowy pożyczki na określony zakup. Przedmiotem dwóch decyzji naczelnika urzędu skarbowego było określenie zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych od umowy pożyczki przeznaczonej na ten zakup. Organ podatkowy odrzucił możliwość zastosowania przewidzianej przez art. 860 § 1 k.c. instytucji spółki cywilnej (wprost lub w drodze analogii) do stworzonego przez członków rodziny gospodarstwa domowego.

Do ustalonego stanu faktycznego organ podatkowy zastosował art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, zgodnie z którym stawka podatku wynosi 20%, jeżeli przed organem podatkowym lub organem kontroli skarbowej w toku czynności sprawdzających, postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub postępowania kontrolnego biorący pożyczkę, o którym mowa w art. 9 pkt 10 lit. b, powołuje się na fakt zawarcia umowy pożyczki, a nie spełnił warunku udokumentowania otrzymania pieniędzy na rachunek bankowy albo jego rachunek bankowy prowadzony przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową lub przekazem pocztowym. W ten sposób organ ustalił od skarżącej w każdej z wyżej powołanych decyzji wysokość należnego podatku od czynności cywilnoprawnych.

W październiku 2014 r. skarżąca wniosła odwołania od każdej z dwóch decyzji naczelnika urzędu skarbowego, w których zarzuciła organowi pierwszej instancji, że dopuścił się istotnego błędu w ustaleniach faktycznych. Skarżąca wskazała również, że do wydania zaskarżonych decyzji doszło pomimo niezastnienia konstytutywnej przesłanki zawarcia umowy pożyczki w postaci złożenia zgodnego oświadczenia woli dwóch stron. Organ podatkowy zastosował wobec skarżącej sankcyjną stawkę podatku, powołując się na art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Z treści powyższego przepisu wynika, że podstawą zastosowania tej stawki jest powołanie się przez podatnika na fakt zawarcia umowy pożyczki, natomiast skarżąca na każdym etapie postępowania dowodziła, że do zawarcia umowy pożyczki nie doszło.

W grudniu 2014 r. dyrektor izby skarbowej wydał dwie decyzje, którymi utrzymał w mocy obie decyzje organu podatkowego pierwszej instancji. Dyrektor izby skarbowej wskazał, że naczelnik urzędu skarbowego właściwie ustalił treść umowy zawartej między stronami jako umowy pożyczki. Podkreślił, że nie jest związany wskazaną przez strony nazwą czynności cywilnoprawnej, lecz może i powinien samodzielnie ustalać jej istotne elementy. Organ podatkowy drugiej instancji wskazał również, że nie ma konstrukcji prawnej, która odpowiadałaby pojęciu wspólnego gospodarstwa domowego, a rodzice i dzieci mogą być współwłaścicielami rzeczy lub praw majątkowych w częściach ułamkowych (współwłasność ułamkowa).

W styczniu 2015 r. skarżąca wniosła dwie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA) na 2 decyzje dyrektora izby skarbowej. Wskazała, że organy podatkowe naruszyły art. 7 ust. 5 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, gdyż przyjęły, że skarżąca w postępowaniu podatkowym powołała się na fakt zawarcia umowy pożyczki, podczas gdy w toku całego postępowania podatkowego skarżąca nie tylko wyraźnie zaprzeczała, że wiązała ją umowa pożyczki, lecz wskazywała też elementy stosunku prawnego (tj. spółka cywilna lub *quasi*-spółka cywilna), który wykluczał uznanie, że wiążący te osoby węzeł obligacyjny można uznać za umowę pożyczki. Skarżąca podkreśliła, że w żadnym momencie elementem stosunku łączącego ją z osobami uznanymi przez organ podatkowy za pożyczkodawców nie było zobowiązanie do zwrotu kwot pobranych ze wspólnej kasy.

WSA połączył do wspólnego rozpoznania i łącznego rozstrzygnięcia omówione powyżej sprawy. Wyrokiem z kwietnia 2015 r. WSA oddalił skargi. Sąd wskazał, że organy podatkowe właściwie odczytały treść zawartej umowy między stronami nie jako umowę użyczenia, darowizny czy umowę spółki cywilnej, lecz jako umowę pożyczki. WSA stwierdził, że organy zasadnie zastosowały sankcyjną stawkę podatku w wysokości 20% i wymierzyły go w prawidłowej wysokości.

Z ostrożności procesowej skarżąca wskazała, że choć na s. 14 uzasadnienia wyroku WSA wskazano jako zastosowaną przez organy podatkowe normę art. 7 ust. 5 pkt 1 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, to analiza decyzji wydanych zarówno przez naczelnika urzędu skarbowego jak i dyrektora izby skarbowej świadczy o tym, że o prawach i obowiązkach skarżącej rozstrzygnięto na podstawie art. 7 ust. 5 pkt 2 tej ustawy.

Od wyroku WSA skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Zarzuciła naruszenie art. 720 § 1 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie. Skarżąca sformułowała też zarzut naruszenia art. 860 § 1 k.c. polegającego na przyjęciu, że umowa spółki cywilnej musi być nastawiona na zysk, a jako taka nie mogła w sposób dorozumiany zostać zawiązana pomiędzy członkami rodziny.

Wyrokiem z września 2017 r. NSA oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu potwierdził stanowisko WSA i organów podatkowych o zawarciu między stronami umowy pożyczki. Wykluczył koncepcję, że stosunek prawny łączący W.G. z pożyczkodawcami był zbliżony w swej konstrukcji prawnej do umowy spółki cywilnej. Wyrok NSA jest prawomocny.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych z przywołanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli, skarżąca wyjaśniła, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, jest powszechnym obowiązkiem uregulowanym w art. 84 Konstytucji i w przepisach rozdziału X Konstytucji. Przepisy prawa podatkowego mają odrębną podstawę konstytucyjną, wyraźnie upoważniającą ustawodawcę do stanowienia ograniczeń praw majątkowych. Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych, w tym sankcji, za naruszenie obowiązków podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tymi obowiązkami. W szczególnych wypadkach może to prowadzić do umniejszenia substancji tego majątku. Jednak gdy prowadzi to do ingerencji w obowiązek wspierania najbliższych członków rodziny w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, to w ocenie skarżącej, fakt ten może być uznany za niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny. Działanie takie może być też potraktowane jako zaprzeczenie zasady uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa.

Ze względu na istotę konstytucyjnego obowiązku ponoszenia danin publicznych, skarżąca, kwestionując konstytucyjność art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, nie powołała się na sam fakt ingerencji we własność (majątek) *sensu largo*, ale podniosła zarzut naruszenia materialnoprawnej legitymizacji ustawodawcy prowadzącej do uchybienia celowi zasady konstytucyjnej wynikającej z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 18 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, dla oceny konstytucyjności art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych znaczenie ma ocena wywoływanych przez tę normę skutków w zakresie, w jakim podatek ten ma zastosowanie do czynności prawnych dokonywanych między osobami, o których mowa w art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2017 r. poz. 833, ze zm.). Sytuacja, w której ustawodawca nakłada na powyższy krąg osób, których zachowanie zostało ocenione przez organ podatkowy jako spełniające *essentialia negotii* umowy pożyczki, a które nie dochowały warunków złożenia we wskazanym terminie stosownej deklaracji oraz właściwego sposobu udokumentowania faktu otrzymania przez biorącego pożyczkę pieniędzy, budzi sprzeciw. Wskazane działanie ustawodawcy jest, w ocenie skarżącej, niezgodne z normami konstytucyjnymi, które wyznaczają kierunki i priorytety w polityce społecznej i gospodarczej państwa, a także wskazują jako obowiązek Rzeczypospolitej ochrony podstawowej instytucji społecznej, jaką jest rodzina. Związek pomiędzy art. 18 a art. 71 ust. 1 Konstytucji przejawia się w tym, że realizują one tę samą wartość, jaką jest rodzina.

Skarżąca miała świadomość, że celem art. 7 ust. 5 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych była lepsza ochrona interesów fiskalnych Skarbu Państwa. Obecnie należy jednak rozważyć, czy cel ten jest aktualny. Zdaniem skarżącej, nie ma racjonalnych argumentów za utrzymaniem w mocy sankcyjnej stawki podatku od czynności cywilnoprawnych, kiedy doszło do zdezaktualizowania się podstawowego celu uchwalenia danej regulacji.

Skarżąca podkreśliła, że organy władzy publicznej nie mają pełnej swobody prowadzenia polityki społecznej i gospodarczej w sferze odnoszącej się do rodziny. Z tego względu kwestionowana norma narusza zarówno zasady naczelne Konstytucji, jak i normy, do przestrzegania których państwo zostało zobowiązane w dalszej części Konstytucji.

Wykonując zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2018 r., sygn. Ts 22/18, skarżąca wyjaśniła, że kwestionuje naruszenie przez ustawodawcę dwóch zasad ustrojowych: 1) zasady udzielania przez Rzeczpospolitą Polską ochrony i opieki rodzinie, 2) zasady realizacji dobra rodziny rozumianej jako podstawowej jednostki społecznej mającej również na celu zapewnić ekonomiczne podstawy funkcjonowania jej członków. Zasady te są wyprowadzone bezpośrednio z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 18 Konstytucji. Skarga dotyczy granic ingerencji fiskalnej państwa w stosunku do osób stanowiących najbliższy krąg rodziny i dokonywanych między nimi transakcji finansowych. Stosowanie zaskarżonego przepisu ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych prowadzi do sytuacji, w której osoby te, nie dopełniwszy wskazanych w ustawie czynności materialno-technicznych, zostały zobowiązane do zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych w tzw. sankcyjnej stawce w wysokości 20%. Powyższy skutek jest sprzeczny z konstytucyjnymi zasadami ochrony rodziny oraz z dobrem rodziny.

Skarżąca, wyjaśniając, na czym polega naruszenie jej konstytucyjnych wolności i praw, stwierdziła, że zakwestionowany przepis w obowiązującym kształcie utrudnia, a nawet może uniemożliwić, realizację zasady dobra rodziny. Nakładanie przez państwo na biorącego pożyczkę od najbliższego członka rodziny sankcyjnej stawki podatku od czynności cywilnoprawnych w wysokości 20% zniechęca członków rodziny do pomocniczości i wzajemnego wsparcia materialnego. Dzieje się tak wbrew wyraźnemu nakazowi ustrojodawcy wyrażonemu w brzmieniu art. 71 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji. Wyrażona w konstytucyjnej normie programowej art. 18 Konstytucji zasada pozostawiania rodziny pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje ustawodawcy regulować stosunki między obywatelami a państwem w taki sposób, aby subsumcja generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej w stosunku do rodziny i jej poszczególnych członków nie naruszała konstytucyjnej zasady ochrony rodziny. Obowiązkiem państwa jest stanowienie takiego prawa, którego stosowanie prowadzi do jak najpełniejszej realizacji zasady ochrony rodziny, rozumianej również jak obowiązek ochrony jej majątku.

2. Pozostali uczestnicy postępowania nie zajęli stanowisk w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną w zakresie dotyczącym konstytucyjności art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1150, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych).

W związku z analizą *petitum* skargi i jej uzasadnienia, zwłaszcza wobec powołania przez skarżącą jako wzorca kontroli art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji w związku z art. 18 Konstytucji, Trybunał rozważył dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie.

2. Art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „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 nor-

matywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego.

Samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej mogą być tylko konstytucyjne przepisy wyrażające wolności lub prawa konstytucyjne, a zatem takie, które statuuja prawa podmiotowe w Konstytucji (zob. np. postanowienie z 28 lutego 2018 r., sygn. SK 28/17, OTK ZU A/2018, poz. 10). Skarga konstytucyjna nie może zatem służyć w razie naruszenia praw przyznanych jedynie ustawami lub wynikających wyłącznie z umów międzynarodowych (zob. np. wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrzymało się stanowisko, że wzorcami kontroli nie mogą być skargi wyłącznie na naruszenie zasad ustroju państwa (zob. np. wyrok o sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96), kierunki działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22) lub na naruszenie zasad polityki państwa (zob. np. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). W niniejszej sprawie Trybunał podtrzymał swoje stanowisko, że jeżeli skarga konstytucyjna jest oparta na naruszeniu zasad ustroju lub przepisów wyrażających normy programowe i zasady polityki państwa, postępowanie powinno zostać umorzone.

3. Analiza skargi konstytucyjnej świadczy o tym, że wskazany jako przedmiot kontroli art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych był niewątpliwie podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wobec skarżącej. Potwierdzają to zarówno informacje wynikające z akt sprawy, jak i przedstawione przez skarżącą wyjaśnienia zawarte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że wskazane przez skarżącą wzorce są niewłaściwe, bo nie wyrażają konstytucyjnych wolności i praw. W uzasadnieniu skargi skarżąca wielokrotnie potwierdzała, że kwestionuje zgodność przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Stanowisko to utrzymała w piśmie wykonującym zarządzenie sędziego TK, który zobowiązał ją do wskazania, w jaki sposób kwestionowana regulacja narusza jej konstytucyjne wolności i prawa.

Ze skargi konstytucyjnej nie wynika, jakie prawa podmiotowe chronione skargą konstytucyjną wynikają ze wskazanych wzorców kontroli.

Choć skarżąca wskazuje, że dochodzi do naruszenia jej praw majątkowych i własności, to przepisy te nie są wzorcem kontroli w postępowaniu w sprawie. Nie można ich też dołączyć do kontroli, bo w odniesieniu do art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych wykluczyła je sama skarżąca, co ma potwierdzenie zarówno w *petitum* skargi jak i w jej uzasadnieniu.

Zarówno art. 18 jak i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji należy uznać za normy programowe wyznaczające zadania polityki państwa. Takie rozumienie tych przepisów jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie prawnej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37) potwierdził, że art. 18 Konstytucji wyraża zasadę polityki państwa. Jej adresatem jest przede wszystkim ustawodawca. Art. 18 Konstytucji jest zatem normą programową nakładającą na podmioty publiczne obowiązki podejmowania określonych działań lub zaniechań w celu ochrony i opieki wartości wskazanych w tym przepisie (tak np. L. Garlicki,

uwagi do art. 18, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2).

Dominującym poglądem jest ten, że art. 18 Konstytucji nie określa praw podmiotowych przysługujących jednostce (zob. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). To znaczy, że nie może być podstawą roszczeń, a także samoistnym wzorcem kontroli w skardze konstytucyjnej (zob. wyrok o sygn. K 8/03). Wprawdzie w wyroku TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33) Trybunał stwierdził, że art. 18 Konstytucji jest zarówno zasadą ustrojową, jak i podstawą formułowania określonych praw podmiotowych na rzecz jego beneficjentów. Jednak trzeba podkreślić, że w sprawie o sygn. SK 24/02 art. 18 nie był wzorcem kontroli w postępowaniu. W orzeczeniu tym Trybunał wyjaśnił, że „przepisy rozdziału I mają w sferze wolności i praw jednostki znaczenie subsydiarne, jako uzupełnienie norm umieszczonych w rozdziale II (...). [W]yprowadzanie bardziej skonkretyzowanych norm dotyczących wolności lub praw z ogólnych norm rozdziału I Konstytucji nastąpić może w sytuacji, gdy zostanie ustalone, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II, bądź też, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach to normy rozdziału I w sposób bardziej precyzyjny regulują określoną problematykę życia społecznego”.

Jeśli chodzi o art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, to Trybunał stwierdził, że przepis ten jest normą programową (zob. wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. SK 15/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 106). W orzecznictwie TK przyjęto, że z przepisu tego nie mogą wynikać bezpośrednio żadne roszczenia jednostek (zob. np. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99; 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). To znaczy, że nie może być wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną.

Jeśli jedynym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie był art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 18 Konstytucji, a więc przepisy wyrażające zadania polityki państwa, a nie prawa podmiotowe, to postępowanie należało umorzyć.

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