



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2021 r.

Pozycja 41

POSTANOWIENIE z dnia 15 lipca 2021 r. Sygn. akt SK 32/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Leon Kieres
Krystyna Pawłowicz
Jakub Stelina
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2021 r., skargi konstytucyjnej spółki F. sp. z o.o. z siedzibą w P. o zbadanie zgodności:

art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. w wyniku zmiany wprowadzonej w drodze art. 60 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. Nr 122, poz. 696, ze zm.), z:

- art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą poprawnej legislacji,
- art. 20 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 54 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 68 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 czerwca 2015 r. skarżąca przedstawiła następujący stan faktyczny:

Decyzją z 14 maja 2012 r. [...] Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny nakazał zaprzestanie niedozwolonej reklamy działalności prowadzonej przez skarżącą apteki oraz nałożył na skarżącą karę pieniężną w wysokości 2500 zł w związku z prowadzeniem niedozwolonej reklamy apteki. Skarżąca odwołała się do Głównego Inspektora Farmaceutycznego, który decyzją z 26 lipca 2012 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Skarżąca wniosła skargę na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który 19 marca 2013 r. oddalił skargę. Kolejnym krokiem skarżącej było złożenie skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę. Wyrok NSA został doręczony skarżącej 4 marca 2015 r.

Skarżąca zakwestionowała art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.; dalej: prawo farmaceutyczne), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. w wyniku zmiany wprowadzonej w drodze art. 60 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. Nr 122, poz. 696, ze zm.), przewidujący całkowity zakaz reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności, przy czym reklamą w rozumieniu tego przepisu nie jest informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego.

Skarżąca sformułowała wobec zakwestionowanego przepisu następujące zarzuty:

– zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej, w tym wolności prowadzenia promocji i reklamy, wolności ustalania zasad zbywania towarów i świadczenia usług, w tym zwłaszcza kształtowania cen tych towarów i usług, w zakresie nie dotyczącym produktów refundowanych, a także wolności konkutowania z innymi przedsiębiorcami na rynku, przy braku spełnienia formalnych i materialnych warunków ograniczania praw i wolności konstytucyjnych (tj. zarzut naruszenia art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji),

– zarzut naruszenia wolności rozpowszechniania informacji (wolności wypowiedzi), obejmującej także wypowiedzi komercyjne, oraz wolności komunikowania się, w zakresie rozpowszechniania informacji oraz komunikowania się w ramach prowadzonej działalności (w relacji z pacjentem – klientem). Całkowity zakaz reklamy uniemożliwia bowiem rozpowszechnianie wszelkich informacji o działalności apteki (poza podaniem godzin pracy i lokalizacji apteki), rozciąga się także na komunikację wewnątrz lokalu apteki, a także indywidualną komunikację pomiędzy farmaceutą a pacjentem (tj. zarzut naruszenia art. 54 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji),

– zarzut naruszenia prawa do ochrony zdrowia, poprzez uniemożliwienie aptekom pełnego i prawidłowego uczestniczenia w ochronie zdrowia pacjentów (tj. zarzut naruszenia art. 68 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skarżąca wskazała, że orzecznictwo organów nadzoru farmaceutycznego oraz sądów administracyjnych opiera się na bardzo szerokim rozumieniu użytych w kwestionowanym przepisie terminów: „reklama apteki” oraz „reklama działalności apteki”, a w konsekwencji – bardzo szerokim ujmowaniu zakresu przedmiotowego zakazu reklamy aptek. Tendencja orzecznicza, by zakresem zakazu reklamy aptek obejmować jak najszersze spektrum działań podejmowanych przez apteki lub dotyczących aptek, wydaje się nie tylko jednolita, ale i stała (można zatem mówić o utrwalonej linii orzeczniczej w tym zakresie). W świetle orzecznictwa,

pojęcie reklamy aptek (punktów aptecznych) oraz ich działalności obejmuje *de facto* wszelkie aktywności apteki (punktu aptecznego) niebędące podaniem informacji o lokalizacji i godzinach pracy apteki. Za reklamę apteki może być uznane każde działanie, które nie mieści się w zakresie wyraźnych wyłączeń zawartych w przepisie art. 94a ust. 1 zdanie drugie prawa farmaceutycznego.

Skarżąca podkreśliła, że istotą każdej działalności gospodarczej, a w takiej formule działają w Polsce apteki oraz punkty apteczne, jest prawo do podejmowania działań mających na celu pozyskanie nowych klientów i utrzymywanie dotychczasowych oraz informowanie o swojej działalności, a tego rodzaju aktywności uważane są na gruncie art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego za zakazaną reklamę. Skarżąca podniosła, że zakazywanie podmiotowi mającemu status przedsiębiorcy jakichkolwiek działań prosprzedażowych oraz konkutowania na rynku stanowi niedopuszczalną ingerencję w sferę istoty działalności gospodarczej. Zakaz „reklamowy” w obecnym kształcie stanowi jednocześnie, zdaniem skarżącej, zakaz podejmowania przez apteki działań korzystnych, podejmowanych dla dobra klientów (pacjentów), a w konsekwencji uderza także w interesy klientów (pacjentów), stojąc także w sprzeczności z funkcją apteki jako placówki ochrony zdrowia. Ponadto zakaz reklamy aptek nie służy, w ocenie skarżącej, realizacji żadnego godnego ochrony dobra, a w odniesieniu do dobra w postaci zdrowia publicznego ma dysfunkcyjny charakter.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 21 października 2015 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny wyraził swoje stanowisko w dwóch pismach, z 23 listopada 2015 r. i z 6 września 2016 r.

W piśmie z 23 listopada 2015 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz jest zgodny z zasadą określoności prawa wywiezioną z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie powinno zostać umorzone.

W piśmie z 6 września 2016 r. Prokurator Generalny zmodyfikował swoje pierwotne stanowisko i wyraził pogląd, że zaskarżony art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego jest zgodny ze wszystkimi wyżej wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi. Prokurator Generalny wyjaśnił, że zmianie uległ – w porównaniu do pierwotnie przedstawionego stanowiska – wynik testu proporcjonalności. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w pozostałym zakresie postępowanie należy umorzyć z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie sposób przyjąć, by skarżącej – jako osobie prawnej – przysługiwało konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Z tego powodu niedopuszczalne jest przeprowadzenie postępowania i wydanie wyroku odnoszącego się do powołanego jako wzorzec kontroli art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niedostatecznej określoności zaskarżonego przepisu, Prokurator Generalny ocenił go z punktu widzenia jego precyzyjności, jasności i prawidłowości, dochodząc do wniosku, że nie doszło do naruszenia wymogów prawidłowej legislacji. Prokurator Generalny podniósł, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie pojawiły się praktycznie żadne trudności w zdekodowaniu normy prawnej wynikającej z art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można przyjąć, że zakwestionowana regulacja jest wieloznaczna i nie pozwala tym podmiotom, do których jest skierowana, na przewidzenie konsekwencji prawnych ich zachowań. W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwe jest wskazanie adresatów rozważanych unormowań, zakresu dozwolonych i zakazanych działań oraz sankcji, jakie mogą grozić w przypadku nieprzestrzegania zakazów.

Prokurator Generalny zbadał także proporcjonalność ograniczenia praw i wolności skarżącej, tj. wolności działalności gospodarczej oraz wolności słowa i wolności komunikowania się. Doszedł do wniosku, że ocena proporcjonalności ograniczeń wolności gospodarczej, które są podyktowane ochroną zdrowia publicznego, powinna być dokonywana z dużą ostrożnością, z uwzględnieniem konstytucyjnych obowiązków nałożonych na władze publiczne w zakresie ochrony zdrowia, co determinuje znaczną swobodę ustawodawcy określania środków prawnych służących tej ochronie. Przedsiębiorca decydujący się na prowadzenie apteki ma świadomość działania na rynku regulowanym, na którym istnieje szereg przepisów ograniczających swobodę gospodarczą. Występując o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki, przedsiębiorca musi godzić się na respektowanie nałożonych prawem farmaceutycznym rygorów.

Odnosząc powyższe do kryteriów testu proporcjonalności, Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że badany przepis jest przydatny do osiągnięcia założonego celu, którym jest ograniczenie spożycia leków, a w konsekwencji – uzyskanie określonych celów w zakresie ochrony zdrowia. Prokurator Generalny podniósł dalej, że ustawodawca, chroniąc – pozostającą w ścisłym związku z godnością człowieka, która stanowi źródło wolności i praw jednostki – wartość, jaką jest zdrowie publiczne, ma szczególną legitymację do dokonywania ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Dlatego – po przyjęciu założenia, że państwo nie powinno wspierać, lecz ograniczać działanie polegające na nakłanianiu konsumentów do korzystania z usług aptek, którego to nakłaniania efektem może być nadmierna konsumpcja leków – ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody, był uprawniony do uznania, że wprowadzenie zakazu reklamy aptek jest środkiem niezbędnym dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony zdrowia. Co więcej, zdaniem Prokuratora Generalnego, zakaz ustanowiono z zachowaniem proporcjonalności *sensu stricto*. Ustawodawca nie wykluczył bowiem bezwzględnie dopuszczalności informowania o działalności aptek. Nie jest zakazane informowanie o ich lokalizacji i godzinach pracy. Klienci mogą również dowiedzieć się w każdej aptece o dostępności konkretnych artykułów i ich cenach. Nie jest natomiast dozwolone stosowanie reklam, które nie mają w głównej mierze funkcji informacyjnej, lecz nakłaniają do nabycia oferowanych artykułów. Według Prokuratora Generalnego, zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. Brak możliwości reklamy apteki nie stanowi nadmiernego ciężaru nałożonego na przedsiębiorców. Zakaz ten kierowany jest do wszystkich przedsiębiorców, nie preferuje żadnych podmiotów i nie narusza zasad równej konkurencji.

Prokurator Generalny uznał również, że ocena zaskarżonego przepisu z punktu widzenia art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest identyczna z oceną jego zgodności z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i opiera się na tych samych argumentach.

4. W piśmie z 20 grudnia 2017 r., uzupełniającym skargę konstytucyjną, skarżąca przedstawiła dodatkowe argumenty dotyczące niezgodności kwestionowanego art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi, w związku z okolicznościami zaistniałymi w okresie po złożeniu skargi konstytucyjnej, tj.:

- uchwaleniem przez Komisję Ustawodawczą Sejmu opinii nr 36 z 30 marca 2016 r. dla Marszałka Sejmu w sprawie skargi konstytucyjnej będącej przedmiotem niniejszego postępowania,
- przedstawieniem stanowiska Prokuratora Generalnego z 23 listopada 2015 r. oraz dodatkowego stanowiska Prokuratora Generalnego z 6 września 2016 r. w sprawie skargi konstytucyjnej będącej przedmiotem niniejszego postępowania,
- wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, dotyczącego zakazu reklamy otwartych funduszy emerytalnych (OFE),

- wydaniem przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku z 4 maja 2017 r. w sprawie Vanderborght (C-339/15),
- publikacją streszczenia raportu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczącego detalicznej sprzedaży leków,
- utrwaleniem się linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie zaskarżonego przepisu.

5. Sejm, w piśmie z 26 stycznia 2018 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego jest zgodny z art. 20 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 49 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa, Sejm uznał, że skarżąca nie wskazała żadnych aktów stosowania prawa, z których wynikałoby, że w obrocie prawnym art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego jest różnie interpretowany, co w konsekwencji prowadziło do zróżnicowania sytuacji prawnej jego adresatów i wprowadzało niepewność w odniesieniu do ich praw i obowiązków. W ocenie Sejmu, skarżąca nie uzasadniła zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa i postępowanie należy w tym zakresie umorzyć.

Zdaniem Sejmu, skarżąca nie uzasadniła również zarzutu naruszenia zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji, przywołując jedynie genezę badanego przepisu, bez identyfikacji zakresu naruszenia przysługujących skarżącej osobistych praw i wolności, co powoduje – w ocenie Sejmu – konieczność umorzenia postępowania w odniesieniu do tego zarzutu.

Sejm zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu skargi pojawia się zarzut możliwego naruszenia w pewnych przypadkach zasady ochrony praw nabytych. W opinii Sejmu, podnoszone przez skarżącą naruszenia powinny mieć charakter aktualny, a nie potencjalny lub przyszły, a nadto powinny odnosić się do przykładów związanych z sytuacją faktyczną skarżącej. Takich cech zarzut postawiony przez skarżącą nie ma, a zatem, zdaniem Sejmu, w odniesieniu do tego zarzutu postępowanie powinno zostać umorzone.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 68 ust. 1 Konstytucji Sejm podniósł, że warunkiem *sine qua non* stwierdzenia legitymacji osoby prawnej do wniesienia skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że wskazywane w skardze naruszenie praw dotyczy bezpośrednio danej osoby prawnej. Sejm uważa, że osobie prawnej, jaką jest skarżąca, nie przysługuje prawo do ochrony zdrowia, co prowadzi do wniosku o niedopuszczalności rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 68 ust. 1 Konstytucji i konieczności umorzenia postępowania w tym zakresie.

Sejm zwrócił uwagę, że postępowanie winno zostać umorzone z powodu niedopuszczalności wydania wyroku w zakresie odnoszącym się do pisma procesowego wniesionego 20 grudnia 2017 r., zawierającego uzupełnienie skargi konstytucyjnej o dodatkowe argumenty. Pismo to zostało bowiem złożone po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącej prawomocnego ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie, a zatem został przekroczony ustawowy termin, w którym można wnieść skargę konstytucyjną.

W odniesieniu do zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, Sejm wyraził pogląd, że wprowadzenie zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności powinno być postrzegane jako legitymowane koniecznością zagwarantowania ochrony zdrowia ludzkiego, mieszczącej się w kategorii „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Sejmu, spełnia ono kryterium przydatności, bowiem umożliwia realizację celów zakładanych przez ustawodawcę, do których należy zaliczyć m.in. ochronę zdrowia, a nawet ochronę życia poprzez ograniczenie spożycia leków. Kwestionowany przez skarżącą mechanizm jest, w ocenie Sej-

mu, niezbędny do realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu, w tym sensie, że nie istnieje inny, mniej restrykcyjny środek, który pozwalałby na osiągnięcie tego samego skutku. Sejm stwierdził, że zakaz reklamy dotyczy wszystkich aptek lub punktów aptecznych i nie stanowi nadmiernego ciężaru nałożonego na przedsiębiorców prowadzących apteki, którzy mogą, poprzez stosowanie ofert cenowych w aptekach lub punktach aptecznych, wpływać na poziom zainteresowania proponowanych przez nich produktów i usług, a w ten sposób dążyć do zwiększenia swoich zysków. Zdaniem Sejmu, wprowadzony mechanizm pozytywnie wpisuje się w działania państwa mające na celu korygowanie praw rynku i osiąganie określonych potrzeb społecznych, które byłyby niemożliwe do realizacji przy założeniu swobodnego funkcjonowania praw rynkowych. Zdaniem Sejmu, kwestionowany przepis wypełnia standardy dotyczące ograniczania praw i wolności, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, wskazany w skardze konstytucyjnej art. 94a ust. 1 prawa farmaceutycznego jest również zgodny z art. 49 i art. 54 ust. 1 Konstytucji, dotyczącym wolności rozpowszechniania informacji związanych z działalnością gospodarczą podmiotów prowadzących apteki lub punkty apteczne. Zaskarżony przepis przewiduje bowiem wyłączenie, że nie stanowi reklamy informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego, a zatem nie ma charakteru absolutnego. Sejm przyjął, że takie rozwiązanie jest skutecznym instrumentem umożliwiającym ograniczenie perswazyjnego wpływu reklamy na decyzję konsumentów. Tego celu nie można osiągnąć mniej inwazyjnymi środkami.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 3 stycznia 2017 r. weszła w życie (za wyjątkiem kilku przepisów, których wejście w życie zostało określone odmiennie) ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK). Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK stosuje się przepisy tej ustawy.

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną z 3 czerwca 2015 r. zastosowanie mają przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Na podstawie danych wynikających z Krajowego Rejestru Sądowego, Trybunał Konstytucyjny ustalił, co następuje:

Na podstawie uchwały nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników spółki skarżącej z 6 sierpnia 2015 r. nastąpił podział przez wydzielenie skarżącej spółki w trybie art. 529 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.), to jest przez przeniesienie na spółkę nowo zawiązaną – [...] spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – części majątku skarżącej spółki.

Trybunał Konstytucyjny uznał za bezprzedmiotowe badanie, czy spółka nowo zawiązana mogła stać się uczestnikiem postępowania przed Trybunałem, w związku ze skargą konstytucyjną wniesioną przez spółkę [...] sp. z o.o., gdyż 20 grudnia 2017 r. – a więc już po dokonaniu podziału przez wydzielenie – do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo procesowe „Uzupełnienie skargi konstytucyjnej”, sygnowane wyłącznie przez spółkę [...] sp. z o.o.

Skarżąca spółka 11 marca 2020 r. została wykreślona z rejestru przedsiębiorców – wykreślenie z KRS uprawomocniło się 31 maja 2020 r. Utrata podmiotowości prawnej przez spółkę skarżącą przesądziła o tym, że wydanie orzeczenia stało się zbędne, z uwagi na ustalony przez ustrojodawcę kształt konstrukcyjny skargi konstytucyjnej, stanowiącej instrument ochrony praw i wolności podmiotu legitymującego się podmiotowością prawną i zdolnością skargową (a więc: podmiotu istniejącego).

Wskazana okoliczność implikowała konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt SK 32/15

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. akt SK 32/15 oraz do jego uzasadnienia.

Uważam, że w niniejszej sprawie, w której TK wydał postanowienie o umorzeniu postępowania, sprawa powinna zostać umorzona z powodu braku legitymacji skargowej podmiotu skarżącego.

Zgodnie z brzmieniem 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”.

Cytowany przepis znajduje się w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zatem – zachowując konsekwencję terminologiczną – wyrażenie: „każdy” użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć jako: „każdy człowiek i obywatel”. Rozszerzanie pojęcia „każdy” na osoby prawne lub inne podmioty niebędące „człowiekiem i obywatelem”, zgodnie z dyrektywą wykładni systemowej Konstytucji, jest nieuprawnione.

Chociaż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, praktycznie od początku orzekania w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną, utrwaliło się rozszerzające rozumienie wspomnianego wyrażenia „każdy” jako obejmującego nie tylko osoby fizyczne, ale także i osoby prawne, to jednak nie towarzyszy temu wnikliwsze uzasadnienie prawne. Co więcej, problem ten nigdy nie był przedmiotem głębszej analizy Trybunału Konstytucyjnego. Przyznanie legitymacji skargowej podmiotom niemającym statusu „człowieka i obywatela” następowało i nadal następuje niemal automatycznie, prawem wcześniejszej praktyki orzeczniczej.

Orzekając w sprawie pierwszej skargi konstytucyjnej, w której podmiotem skarżącym była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Trybunał (w składzie pięciu sędziów) – i tylko przy okazji analizy zasady równości – błędnie wywiódł, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest nie tylko osoba fizyczna, ale także i osoba prawna. Stwierdził mianowicie, co następuje: „Z użytych przez ustrojodawcę określeń odnoszących się do zakresu pod-

miotowego konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków najszerszy zakres mają niewątpliwie takie określenia jak «wszyscy» (w użyciu rzecz. «ogół osób» – *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1984, t. III, s. 776), «nikt» («żaden człowiek, żadna osoba» – *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1984, t. II, s. 379) i «każdy» (w użyciu rzeczowym «każdy poszczególny człowiek» – *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1984, t. I, s. 906). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w obecnym składzie, skoro ustrojodawca użył w nowej Konstytucji RP, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń «wszyscy» i «nikt», a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (np. «obywatel», «człowiek»), nie można twierdzić, jak to miało miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasada ta stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na «ogół osób», objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne.

Umieszczenie przepisu wyrażającego zasadę równości w rozdziale II konstytucji zatytułowanym «Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela» nie może mieć tutaj rozstrzygającego znaczenia. Skoro bowiem przepis konstytucji z językowego punktu widzenia nie budzi wątpliwości, *argumentum a rubrica* (argument odwołujący się do systematyki ustawy zasadniczej) powinien ustąpić. Poza tym w odniesieniu do postanowień Konstytucji RP w doktrynie został wyrażony pogląd, że np. określenie «każdy» w kontekście art. 79 ust. 1, zamieszczonego również w jej rozdziale II, a stanowiącego, że: «każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego (...)», powinno być rozumiane szeroko, co pozwala np. na nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej nie tylko przez osobę fizyczną, ale także osobę prawną” (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Trybunał Konstytucyjny w dalszej części swego uzasadnienia argumentował, że: „Kwestia zakresu podmiotowego zasady równości wyrażonej w art. 32 nabiera szczególnego znaczenia przy orzekaniu w sprawach skarg konstytucyjnych. Z jednej strony bowiem termin «każdy» użyty w art. 79 ust. 1 nie budzi wątpliwości w tym sensie, że obejmuje on nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne. Gdyby teraz – z drugiej strony przyjąć, że podmioty korzystające z legitymacji do wszczęcia postępowania na skutek skargi konstytucyjnej należy traktować inaczej w zakresie równości wobec prawa, to takie rozumienie omawianej zasady mogłoby budzić poważne wątpliwości” (tamże).

W kontekście zacytowanego poglądu Trybunału Konstytucyjnego należy zwrócić uwagę, że nawet na gruncie przytoczonych słownikowych znaczeń, przez termin „każdy” rozumie się „każdy poszczególny człowiek”. Wbrew temu, przytoczonemu przez siebie rozumieniu słownikowemu, pięcioosobowy skład Trybunału Konstytucyjnego, orzekający w sprawie o sygn. akt SK 4/98, stwierdził, że zakres terminu „każdy” obejmuje każdą osobę fizyczną i każdą osobę prawną, a należy zignorować *argumentum a rubrica*. Nie sposób zgodzić się z takim rozumowaniem.

Nie jest argumentem prawnym okoliczność utylitarna, że rozszerzająca wykładnia uzasadniona jest tym, iż szerokie rozumienie terminu „każdy” „pozwała np. na nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej nie tylko przez osobę fizyczną, ale także przez osobę prawną”.

Nie sposób przy tej okazji nie zauważyć, że w obowiązującej Konstytucji brak jest analogicznych do przewidzianych dla „człowieka i obywatela” procedur, które w zbliżony sposób pozwalałyby na ochronę praw podmiotów zbiorowych. Nie jest jednak dobrym rozwiązaniem w tej sytuacji wtłaczanie niejako „na siłę” podmiotów zbiorowych w procedury przewidziane dla „człowieka i obywatela”. Oznaczałoby to w praktyce pozakonstytucyjne przyznanie tym podmiotom zbiorowym *de facto* praw i wolności zastrzeżonych konstytucyjnie tylko dla „człowieka i obywatela”. W istocie zamazuje to, a nawet niszczy, sens skargi konstytucyjnej.

Wydaje się, że rozwiązanie problemu braku procedur przeznaczonych dla podmiotów zbiorowych analogicznych do skargi konstytucyjnej czeka na swe pilne rozwiązanie, np. przez konstytucyjne rozszerzenie jej zakresu podmiotowego. Ma to swoje znaczenie wobec znacznej liczby skarg konstytucyjnych wnoszonych do Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty zbiorowe. W obecnej sytuacji sam Trybunał przyznaje zdolność skargową osobom prawnym, ale jest zmuszony do każdorazowego decydowania, którym osobom prawnym przyznać tę zdolność, a którym tej zdolności odmówić. Zgodnie z wykształconą praktyką orzeczniczą Trybunał Konstytucyjny przyznaje taką zdolność podmiotom prywatnym, a odmawia podmiotom publicznym, czym w praktyce tworzy pozakonstytucyjną procedurę różnicowania podmiotów legitymowanych i nielegitymowanych do wniesienia skargi konstytucyjnej.

W sytuacji podmiotów zbiorowych, w tym osób prawnych, za jedynych uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej można by uznać osoby fizyczne, będące właścicielami akcji, udziałów, wkładów itp. indywidualnych tytułów prawnych. I tylko takie osoby mogłyby w zgodzie z Konstytucją – o ile udowodnią, że ostateczne decyzje podjęte wobec tych podmiotów zbiorowych, w których posiadają tytuły prawne, naruszają ich wolności i prawa konstytucyjne – wnieść skargę konstytucyjną. Podane przeze mnie rozwiązanie jest jedynie ogólną propozycją wymagającą szczegółowego przemyślenia i adekwatnych rozwiązań prawnych.

Wydaje się, że poruszony przeze mnie, przy okazji sprawy o sygn. akt SK 32/15, problem jest na tyle poważny, że należy poszukiwać drogi powrotu do procedur zgodnych z jasnymi przepisami Konstytucji w tym zakresie. Moim zdaniem, nie powinno się bezrefleksyjnie podtrzymywać błędnej praktyki Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zdolności skargowej podmiotów zbiorowych.

Zdanie odrębne zgłosiłam przede wszystkim w celu zwrócenia uwagi na nieprawidłową praktykę ukształtowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poddania tego problemu pod dyskusję i rozwałę podczas rozstrzygania kolejnych spraw zainicjowanych skargą konstytucyjną przez podmiot niebędący „człowiekiem i obywatelem”.

Nie podzielam również argumentacji TK wyrażonej w uzasadnieniu, z tych samych względów, które odniosłam do samego postanowienia TK, tj. braku legitymacji skargowej podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną.