

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

w okresie od lipca 2015 roku do grudnia 2016 roku

WYBRANE PROBLEMY

TOM II

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

w okresie od lipca 2015 roku do grudnia 2016 roku

WYBRANE PROBLEMY

TOM II

pod redakcją

Remigiusza Chęcińskiego
i Przemysława Mańkego

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Poznań 2017

ISBN: 978-83-65599-08-7

Redakcja naukowa:

Remigiusz Chęciński
Przemysław Mańke

Recenzenci:

prof. UAM dr hab. Leopold Moskwa – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
dr Antoni Rost – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
dr Beata Baran – Uniwersytet Jagielloński

Redakcja językowa i techniczna:

Igor Gontarz
Agata Guzikowska
Natalia Mąka

Skład: LIBRON

Wydawca:

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Wieniawskiego 1
61-712 Poznań

Spis treści

Słowo wstępne	7
Przemysław Mańke, Marta Nawrocka, Rafał Świergiel Ustrój organów publicznych	9
Łukasz Szoszkiewicz, Patryk Rejs Uchwały Sejmu RP dotyczące wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (U 8/15)	21
Jędrzej Ratajczak Kwestia odebrania ślubowania od sędziów TK przez Prezydenta RP	31
Igor Gontarz, Jędrzej Witt Zagadnienie wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego	43
Maciej Pisz Zawody prawnicze	53
Przemysław Mańke, Marta Nawrocka, Konrad Węgliński Wymiar czasu pracy	71
Justyna Świerczek Układ zbiorowy pracy	97
Wawrzyniec Żbikowski Prawo cywilne materialne	113
Mateusz Buszkiewicz, Maciej Pewiński Prawo cywilne procesowe	123

Remigiusz Chęciński Prawo finansowe i podatkowe	145
Tymoteusz Mądry, Michał Przychodzki Zwrot nieruchomości odebranych dekretem warszawskim	159
Michał Przychodzki Prawo administracyjne materialne	169
Tymoteusz Mądry, Remigiusz Chęciński Prawo administracyjne proceduralne	179
Weronika Bilińska, Maciej Pająk Prawo karne wykonawcze	189
Maciej Pająk Prawo karne materialne i procesowe	199
Bibliografia	211

Słowo wstępne

Monografia, która ukazała się w obecnym kształcie jest efektem prac Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego *Pro Publico Bono* w ramach projektu badawczego *Badanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego lipiec 2015 r. – grudzień 2016 r.* Stanowi kontynuację poprzedniego opracowania obejmującego okres od stycznia 2014 r. do czerwca 2015 r. Autorzy dokonali przeglądu bogatego orzecznictwa z wybranego okresu. Niniejsza monografia stanowi opracowanie wszystkich istotnych zagadnień, które były rozpatrywane merytorycznie przez Trybunał Konstytucyjny w okresie od lipca 2015 r. do grudnia 2016 r. Monografia została podzielona według klucza tematycznego, w poszczególnych rozdziałach zebrane są orzeczenia dotyczące danego zagadnienia bądź dziedziny prawa. Układ monografii jest odbiciem zakresu spraw rozstrzyganych przez Trybunał w badanym okresie. Celem publikacji jest umożliwienie łatwego dotarcia do esencji orzeczeń Trybunału, podjętych w badanym okresie. Może stanowić istotną pomoc przy przygotowywaniu referatów i publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego. Dedykowana jest również studentom, dla których może stanowić pomoc przy przygotowaniu do zajęć i egzaminów.

*Remigiusz Chęciński
Przemysław Mańke*

Ustrój organów publicznych

Wstęp

W niniejszym rozdziale omówiono orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące ustroju organów publicznych. W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje wyrok z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. K 2/14. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął kwestię zakresu immunitetu parlamentarnego posłów i senatorów, gdzie głównym problemem było zagadnienie czy w/w zakresie może być również objęta „inna działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Następnie omówiony zostaje wyrok z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14, gdzie Trybunał rozpatrywał kwestię odwołania od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej. Zwieńczeniem niniejszego rozdziału jest przedstawienie wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16. Przedstawione zostaną wątpliwości związane ze zmianą przepisów ustrojowych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Wyrok z dnia 21 kwietnia 2016 r. (K 2/14) – zakres immunitetu parlamentarnego

W dniu 21 kwietnia 2016 roku Trybunał Konstytucyjny w składzie dziesięcioosobowym orzekł, iż art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605), w części obejmującej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, jest zgodny z art. 2 oraz art. 105 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. K 2/14.

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wnioszek o zbadanie zgodności art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. nr 7 poz. 29 ze zm.) w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” z art. 105 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz art. 2 Konstytucji a także z art. 6 ust. 1 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.)².

Analizując brzmienie poszczególnych przepisów zaczając, należy od ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Tenże akt normatywny uchwalony 9 maja 1996 roku reguluje prawa i obowiązki posłów i senatorów, którzy wykonując swój mandat winni kierować się dobrem narodu³. Artykuł 6 reguluje kwestie związane z immunitetem parlamentarnym. Według art. 6 ust. 1 poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie wykonywania jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, zaś za taką działalność parlamentarzysta ponosi odpowiedzialność tylko przed Sejmem lub Senatem. Kolejny ustęp poprzez enumeratywne wyliczenie wskazuje jak należy ową działalność rozumieć: „Działalność, o której mowa w ust. 1, obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”⁴. Według wniosku złożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich ów przepis miał być poddany kontroli w celu zgodności z wybranymi przepisami Konstytucji:

Art. 105 ust. 1: „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu”.

1. Art. 32 ust. 1: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

2 *Ibidem*.

3 Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. 2016.1510.).

4 *Ibidem*.

2. Art. 45 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.
3. Art. 31 ust. 3: „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”.
4. Art. 47: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.
5. Art. 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

a także art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w części obejmującej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest zgodny z art. 2 oraz art. 105 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto postanowił o umorzeniu postępowania w pozostałym zakresie.

Reasumując, wspomniany zwrot niedookreślony w art. 6 ust. 2, będąc zgodnym z przepisami Konstytucji, uniemożliwia rozszerzenie zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego poza konstytucyjne granice.

Wyrok z dnia 6 kwietnia 2016 r. (P 5/14) – podział gminy na okręgi wyborcze; odwołanie od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej

W dniu 6 kwietnia 2016 roku Trybunał Konstytucyjny w składzie jedenasto-osobowym orzekł, iż art. 420 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21 poz. 112 ze zm.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. 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, 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. z 2016 r. poz. 293) postanowiono umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

W postanowieniu (sygn. akt II OSK 2421/13) z dnia 10 grudnia 2013 roku Naczelny Sąd Administracyjny zadał Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o następującej treści: „czy art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21 poz. 112 ze zm.; dalej: k.w.) w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze, jest zgodny z art. 94 i art. 87 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 2 i oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji oraz czy art. 420 § 2 k.w. w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW), jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego oparte zostało na pięciu aspektach:

1. Reżimie prawnym;
2. Dopuszczalności pytania prawnego;
3. Omówieniu problemu konstytucyjnego związanego z art. 420 § 2 zdaniem drugim k.w.;
4. Ocenie zgodności art. art. 420 § 2 zdania drugiego k.w. z zasadą sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego;
5. Ocenie zgodności art. 420 § 2 zdania drugiego k.w. z prawem do sądu i zakazem zamykania drogi sądowej.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14.

Analizując pierwszy aspekt czyli reżim prawny, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż w toku niniejszej sprawy zastosowanie mają przepisy 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.). Jest to spowodowane odroczeniem rozprawy przez Trybunał, zaś zgodnie z art. 134 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejście w życie teże ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Drugi aspekt, czyli dopuszczalność pytania prawnego związana jest z uprawnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego do możliwości zadania pytania na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 roku. Trybunał słusznie zwrócił uwagę na fakt, iż ustawa zasadnicza nie zawiera definicji słowa „sąd”, zaś pytanie prawne powinno być związane ze sprawą rozstrzyganą przez dany sąd. Tym samym pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie jest niedopuszczalne, gdyż nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa⁶. Reasumując, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest on uprawniony do zbadania konstytucyjności tylko art. 420 § 2 zdania drugiego k.w. dotyczącym braku środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej. W pozostałym zakresie postępowanie umorzono ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku⁷.

Kolejnym aspektem jest problem konstytucyjny związany z art. 420 § 2 zdaniem drugim k.w. Przepis ów brzmi: „Od postanowienia komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny”⁸. Wzorcem kontroli w toku niniejszej sprawy jest art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także art. 165 ust. 2 Konstytucji. Brzmienie przytoczonych przepisów jest następujące:

Art. 45 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

1. Art. 77 ust. 2: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

6 Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13.

7 Wyrok P 5/14.

8 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (t.j. Dz. U. 2017 poz. 15).

2. Art. 165 ust. 2: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 102 poz. 1055) wprowadziła instytucję kontroli przez komisarza wyborczego uchwał rady gminy w sprawie podziału okręgów wyborczych⁹. Komisarz wyborczy nie miał uprawnień do wydawania rozstrzygnięć zastępczych, jednakże był upoważniony do wezwania odpowiedniego organu gminy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie braku działań mógł wystąpić do wojewody o zastępcze ich wykonanie. Pojawił się wówczas swego rodzaju spór o kompetencje między wojewodą a komisarzem wyborczym. Ten pierwszy upoważniony był do weryfikowania legalności uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych, zaś podstawą prawną jego działalności był art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zważywszy jednak na powyższe okoliczności Trybunał wskazał, iż nie przesądza to tym czy brak sądowej kontroli orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących podziału na okręgi wyborcze jest zgodny z ustawą zasadniczą.

Czwartym aspektem jest ocena zgodności art. 420 § 2 zdania drugiego k.w. z zasadą sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ów przepis narusza sądową ochronę jednostek samorządu terytorialnego, zaś Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając rzymską zasadę „*falsa demonstratio non nocet*”, dopuścił analizę kwestionowanej regulacji z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Jednostka samorządu terytorialnego może domagać się sądowej ochrony na podstawie tegoż właśnie przepisu ustawy zasadniczej (a nie na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przesądza to o tym, iż sąd winien respektować ochronę samodzielności gminy w procesie wykonywania zadań publicznych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż jeśli uchwała rady gminy w sprawie podziału na okręgi wyborcze (mająca charakter prawa miejscowego) a postanowienie komisarza wyborczego zmieniające tenże uchwałę nie ma takiego charakteru to nie może ono pozostawać poza sądową kontrolą. Uchwała rady gminy zastępowana przez akt komisarza wyborczego (potwierdzony przez orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej) musi mieć środek prawny celem ochrony jej samodzielności w wykonywaniu przez nią zadań zleconych z zakresu prawa wyborczego. Ponadto Trybunał wskazał na konieczność zachowania

⁹ Wyrok P 5/14.

równowagi między prawem gminy, której samodzielność jest zagwarantowana przez art. 165 ust. 2 Konstytucji a stopniem ingerencji organów wyborczych w sposób dokonywania podziału gminy na okręgi wyborcze: „Kompetencja gminy w zakresie samodzielnego wydzielenia okręgów mocą własnej uchwały winna być równoważona możliwością działań organów wyborczych. Kontrolę w tym zakresie powinien przeprowadzać sąd.” Reasumując, Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Jej orzeczenia nie mają jednak charakteru rozstrzygnięć sądowych.

Wreszcie ostatnim aspektem jest ocena zgodności art. 420 § 2 zdania drugiego k.w. z prawem do sądu i zakazem zamykania drogi sądowej. Trybunał wskazał, iż ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji muszą uwzględnić zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Ustanowienie wyłączenia drogi sądowej w zakresie dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności może być ustanowione jedynie wprost przez przepisy ustawy zasadniczej: „W ocenie TK, prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone przez zamknięcie ustawą drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza zatem obok art. 31 ust. 3 Konstytucji zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki ustawowego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy bowiem odnosić także do prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż możliwość arbitralności w zakresie podziału gminy na okręgi wyborcze przez rady gminy oraz organu wyborczego winna być maksymalnie zawężona.

Wyrok z dnia 13 grudnia 2016 r. (K 13/16) – zmiany ustrojowe w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji a możliwość wykonywania przez nią konstytucyjnie określonych kompetencji

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji to organ państwowy, który zgodnie z art. 213 ust 1 Konstytucji RP stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Rola tego organu

wyduje się niezwykle istotna. Po pierwsze, wpływ na to ma daleko idące oddziaływanie mediów na funkcjonowanie współczesnego społeczeństwa. Po drugie, wartości wymienione w art. 213 Konstytucji RP objęte są postulatem szerokiej ochrony w demokratycznym państwie prawnym. Konstytucyjna regulacja, dotycząca KRRiTV jest niezwykle skromna. Przepis art. 215 Konstytucji RP wskazuje bowiem, iż kwestie zasad i trybu działania KRRiTV, jak również jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa. Lakoniczne brzmienie konstytucyjnych przepisów nie oznacza jednak pełnej dowolności władzy ustawodawczej w tworzeniu regulacji szczegółowych, dotyczących KRRiTV. W związku z rolą jaką odgrywa KRRiTV w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego, na uwagę zasługuje analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r.¹⁰, którego przedmiotem była kwestia zgodności z przepisami Konstytucji RP niektórych przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25).

Omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany w wyniku przeprowadzenia postępowania, w którym przyjęto łącznie do rozpoznania wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 marca 2016 r. oraz wnioski grupy posłów z dnia 5 kwietnia 2016 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej w tekście skrótowo RPO) w pierwszej kolejności przedmiotem swoich zarzutów uczynił kwestie, związane z zasadą kadencyjności (która to zasada, zgodnie z jego opinią, zapewnia organowi stabilność władzy publicznej w wyznaczonym prawem okresie jego funkcjonowania oraz niezależność od innych podmiotów). RPO zakwestionował dopuszczalność ustawowego skrócenia kadencji zarządu i rady nadzorczej jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, w ramach których działają jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Wskazał on, iż takie rozwiązanie naruszyłyby, z dwóch powodów, zasadę ochrony interesów w toku (co byłoby sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP). Zdaniem RPO stanowiłoby to naruszenie zarówno gwarancji ochrony interesów jednostki jak i interesów samych spółek. Jednostka bowiem utraciłaby ochronę w sytuacji kiedy rozpoczęła dane przedsięwzięcia na gruncie obowiązujących przepisów, co przełożyłoby się na funkcjonowanie samych spółek, gdyż nie mogłyby one, w sytuacji braku stabilności pełnienia funkcji członków ich organów, wykonywać powierzonych im zadań. RPO zakwestionował

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16, OTK-A 2016/101.

również wprowadzony mechanizm wyboru członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Jego zdaniem, pozbawienie Rady możliwości decyzji na temat składu personalnego władz spółek publicznej radiofonii i telewizji uniemożliwi Radzie realizacji zadania, do którego została powołana zgodnie z treścią art. 213 ust 1 Konstytucji (a więc stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji). RPO wskazał, iż media nie powinny być podporządkowane żadnej władzy, w szczególności władzy wykonawczej. Powierzenie jednemu z członków rządu możliwości decydowania o składzie personalnym władz mediów publicznych, uzależniłoby media od władzy wykonawczej i tym samym podważyłoby realizację przez nie misji publicznej, nierozzerwalnie związanej z gwarancjami wolności słowa oraz wolności mediów. Rzecznik całość zarzutów podsumował stwierdzeniem, iż, w jego ocenie, celem ustawy nowelizującej było wyłącznie dokonanie zmian personalnych we władzach spółek, który to cel jest sprzeczny z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. RPO skrytykował również zbyt krótkie *vacatio legis* dla wejścia w życie omawianej ustawy, wskazując, iż ustawodawca nie wyjaśnił jaki ważny interes państwa wymagał natychmiastowego wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Zarzuty grupy posłów w pierwszej kolejności dotknęły procedury uchwalenia ustawy nowelizującej. Wskazano, że krótki okres uchwalania ustawy (jedynie 3 dni) uniemożliwił przeprowadzenie procesu legislacyjnego w sposób rzetelny. W dalszej kolejności posłowie podnieśli podobną argumentację co Rzecznik Praw Obywatelskich, podkreślając, iż jedynym celem ustawy nowelizacyjnej była zmiana sposobu kreowania składów zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji (poprzez pozbawienie KRRiTV jej dotychczasowych kompetencji w tym zakresie i przekazanie ich ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa), co w konsekwencji spowodowałoby uzależnienie Rady od władzy wykonawczej. Posłowie, podobnie jak RPO, negatywnie również ocenili skrócenie kadencji zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Ich zdaniem, taki zabieg nadmiernie ingerowałby w stosunki prawne, wynikające ze stosunków umów, zawartych przez osoby, piastujące w/w stanowiska, co w konsekwencji naruszałoby, przysługujące im prawa podmiotowe. Kolejną konsekwencją tego rozwiązania był również nakaz dostosowania statutów tych spółek do nowego stanu prawnego. Posłowie również wskazali na brak zastosowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Podsumowując, zarzuty, które wystosowali wnioskodawcy (zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich jak i grupa posłów) dotyczyły:

- trybu uchwalenia ustawy (zbyt krótki okres procedury legislacyjnej oraz niedochowanie odpowiedniej *vacatio legis*)
- zmiany sposobu obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji (kompetencje w tym zakresie miała utracić KRRiTV na rzecz ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, co, zdaniem wnioskodawców doprowadziłoby do uzależnienia KRRiTV od władzy wykonawczej)
- skrócenie mandatów dotychczasowych członków organów spółek publicznej radiofonii i telewizji (uderzałoby to nie tylko w interesy tych członków, ingerując w zawarte przez nich umowy, jak i przeprowadzane projekty, ale i w interesy samych spółek, poprzez pozbawienie ich możliwości wykonywania swoich zadań, na co wpłynąłby brak stabilności w zakresie substratu osobowego ich organów; kolejną konsekwencją był nakaz dostosowania statutów tych spółek do nowego stanu prawnego).

Trybunał, rozpatrując omawiane zarzuty, w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na zarzut, dotyczący niekonstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy. TK wskazał, iż w ostatnim czasie coraz częściej pojawia się konieczność badania konstytucyjności procedury legislacyjnej, a problem odchodzenia od standardów demokratycznego państwa prawnego, staje się w tym zakresie problemem systemowym. Jednakże zaznaczył, iż argumentacja, dotycząca zarzutu niezgodności procedury uchwalania omawianej ustawy z Konstytucją jest niewystarczająca i umorzył postępowanie w tym zakresie.

Zarzut dotyczący zmiany sposobu obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji stracił na aktualności w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. z 2016 poz. 929). Ustawa ta zmieniała procedurę obsadzania funkcji w organach spółek publicznej radiofonii i telewizji. Od momentu wejścia w życie ustawy o Radzie Mediów Narodowych, powoływanie na osób do pełnienia wskazanych funkcji odbywa się z udziałem Rady Mediów Narodowych. Tym samym Trybunał umorzył postępowanie również w odniesieniu do tych zakwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej, które zostały zmienione ustawą o Radzie Mediów Narodowych.

Rozpatrując dalszą część zarzutów, Trybunał wskazał na fakt, iż Konstytucja pozostawia dość dużą swobodę co do uregulowania, na poziomie ustaw szczegółowych, organizacyjnego wymiaru działania KRRiTV. Zdaniem TK,

niedopuszczalne jest jednak takie uregulowanie kompetencji KRRiTV, które uniemożliwiłoby realizację zadań przewidzianych w art. 213 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Trybunał rozpatrywał zgłoszone zarzuty, głównie przez pryzmat tych zadań. W związku z tym Trybunał wskazał, iż nie są niezgodne z Konstytucją kwestie związane z kadencyjnością organów spółek, tworzących strukturę organizacyjną mediów publicznych. Zdaniem Trybunału te zmiany nie podważyły pozycji KRRiTV jako organu stojącego na straży wolności i słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Trybunał nie pozostał jednak bezkrytyczny w stosunku do ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Przyjmując za wzorzec kontroli wyliczone przez art. 213 ust. 1 Konstytucji zadania, KRRiTV uznał za niekonstytucyjne rozwiązania kontrolowanej ustawy, które całkowicie wyłączyły udział KRRiTV w procedurze obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz pozbawienie KRRiTV kompetencji do wyrażania zgody na zmiany w statutach spółek publicznej radiofonii i telewizji. Te rozwiązania pozostawiałyby bowiem kwestie organizacji KRRiTV zupełnie poza jej kompetencjami co przyczyniłoby się do ograniczenia jej możliwości realizacji zadań wskazanych w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Tym samym za niekonstytucyjne zostały uznane tylko część przepisów kontrolowanej ustawy.

Obserwując zarówno treść zarzutów zgłoszonych przez wnioskodawców jak i treść uzasadnienia omawianego wyroku, można dojść do pewnych wniosków. Bez wątplenia KRRiTV jest istotnym organem państwowym, w związku z czym konieczne jest, aby jej funkcjonowanie było zgodne z zasadami wskazanymi w Konstytucji. Trybunał, wydaje się słusznie, za podstawę swoich rozważań uczynił cel, dla którego KRRiTV została powołana (a więc stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji). Tym samym Trybunał doszedł do wniosku, iż niekonstytucyjne mogą być jedynie te przepisy, które w praktyce pozbawią KRRiTV możliwości realizacji tych zadań. Warto jednak zwrócić również uwagę na zarzuty, w stosunku do których postępowanie zostało umorzone (a więc tryb uchwalenia ustawy – ze względu na zbyt wąską argumentację oraz sposób obsadzania organów – ze względu na wejście w życie ustawy o Radzie Mediów Narodowych). Zarzuty te bowiem pokazują niepokojącą tendencję dążenia władzy publicznej do skracania (i tym samym pozbawiania rzetelności) procesu legislacyjnego oraz do uzależniania od poszczególnych członków władzy organów państwowych. O ile zarzuty te nie wywołały reakcji w postaci stwierdzenia niekonstytucyjności całej ustawy na tle niniejszej sprawy, trzeba tym bardziej mieć na uwadze takie działania władzy w przyszłości.

Podsumowując, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca w zakresie uregulowania organizacji KRRiTV ma określoną swobodę (na co wskazuje art. 215 Konstytucji). Jednakże swoboda ta nie może doprowadzić do przyjęcia takich rozwiązań, które uniemożliwią KRRiTV realizację zadań wskazanych w art. 213 Konstytucji.

Uchwały Sejmu RP dotyczące wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (U 8/15)

Wstęp

W postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 roku o sygnaturze akt U 8/15 Trybunał Konstytucyjny postanowił o umorzeniu postępowania w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności pięciu uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2015 r. oraz pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2015 r. Ze względu na znaczenie tego postanowienia dla dalszego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a także ze względu na podzielone opinie wśród samych sędziów składu orzekającego (zdania odrębne złożyli sędziowie Andrzej Rzepliński, Andrzej Wróbel oraz Marek Zubik), rozstrzygnięcie stanowi niezwykle interesujący materiał badawczy. Ponadto, ze względu na jego specyfikę i okoliczności, w jakich został wydany, może stanowić płaszczyznę do rozważań na poziomie teoretycznoprawnym, ustrojowym oraz politycznym. W związku z charakterem publikacji, niniejsza analiza będzie ograniczona do pierwszych dwóch z trzech płaszczyzn.

Ze względu na polityczny wymiar omawianej sprawy, Trybunał Konstytucyjny poprzedził właściwe uzasadnienie uwagami wstępnymi, których celem było podkreślenie jego mediacyjnej roli w sprawie „poważnego kryzysu dotyczącego wyboru ich następców [sędziów Trybunału, których kadencja upływała w 2015 r. – przyp. aut.]”¹. Trybunał zaznaczył zarazem, że interpretując regulacje dotyczące jego działalności, nie posługuje się wykładnią rozszerzającą, ale pozostaje przy wykładni literalnej przepisów.

1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016 poz. 1.

Wymiar teoretycznoprawny

Trybunał wiele miejsca poświęcił rozważaniom, czy kwestionowane uchwały podlegają jego kognicji – w innym przypadku niemożliwe byłoby bowiem merytoryczne rozpatrzenie wniosku. W tym celu w uzasadnieniu przedstawiono pokrótce proces kształtowania się pojęcia aktu normatywnego. Jak wskazuje Trybunał, w praktyce orzeczniczej, jako kluczową przesłankę dla kwalifikacji aktu za normatywny zidentyfikował charakter zawartych w nim norm, które powinny mieć charakter generalny i abstrakcyjny. Tym samym poza zakresem kognicji Trybunału znajdowały się akty indywidualne. Jednocześnie, co szczególnie znamienne dla omawianej sprawy, Trybunał rozważał w przeszłości zasadność wyróżnienia innych niż treściowe przesłanek normatywności aktu. Ze względu bowiem na różnorodność aktów prawnych funkcjonujących w polskim systemie prawnym, status niektórych z nich okazywał się trudny do zdefiniowania w oparciu o samą tylko przesłankę treściową, z kolei pomocne okazywało się określenie związków funkcjonalnych takich aktów z innymi, które jednoznacznie należało kwalifikować jako akty normatywne. Ostatecznie Trybunał wskazał na istnienie dwóch alternatywnych kryteriów uznawania aktów za normatywne:² 1) kryterium formalne (zgodnie z nim za akty normatywne uważa się te akty, które Konstytucja uznaje za źródła prawa) oraz 2) kryterium materialne (akty normatywne to takie akty, które zawierają normy prawne)³.

Zdaniem Trybunału uchwały o braku mocy prawnej z 25 listopada 2015 r. nie mogą zostać uznane za akty normatywne, ponieważ nie spełniają żadnego z wyżej wymienionych kryteriów. Nie są one wskazane jako źródło prawa w Konstytucji (kryterium formalne), a ponadto nie ustanawiają norm prawnych (kryterium materialne). O ile niespełnienie pierwszego z tych kryteriów jest oczywiste w świetle wykładni literalnej przepisów Konstytucji, o tyle

2 Podział ten za trafny uznał również Naczelny Sąd Administracyjny. Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1199/09.

3 Trybunał Konstytucyjny wskazał zarazem, że choć norma prawna to co do zasady norma o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, niekiedy może mieć ona charakter generalny i konkretny. Warto dodać, że Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że dychotomiczny podział norm prawnych nie jest wyczerpujący, a cechy normy prawnej (abstrakcyjność, konkretność, generalność i indywidualność) mają charakter stopniowalny, co skutkuje niejednoznacznością charakteru aktów prawnych. Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1199/09, por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 402.

w przypadku drugiego z tych kryteriów należy się szersze wyjaśnienie. W uzasadnieniu Trybunał odwołał się do wyroku z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15, który zakwalifikował uchwały z 25 listopada 2015 r. jako „akty prawne o charakterze wewnętrznym, mające cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś rezolucji”, które nie stanowią norm, ale wyrażają polityczne stanowisko Sejmu i zawierają wezwanie Prezydenta do określonego działania. W związku z tym, Trybunał uznał, że w niniejszym zakresie postępowanie należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Identycznej kwalifikacji Trybunał dokonał w odniesieniu do uchwał o ponownym wyborze z 2 grudnia 2015 r. i stwierdził, że również w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na tej samej podstawie. Trybunał podkreślił również, że skuteczność uchwał o ponownym wyborze była zależna od ważnego dokonania obsadzenia stanowisk sędziów TK w dniu 8 października 2015 r., a także od zgodności z Konstytucją podstawy prawnej tego wyboru.

W zdaniu odrębnym sędzieja Andrzej Rzepliński wskazał, że w przepisach Konstytucji nie można znaleźć podstawy prawnej dla uchwał o stwierdzeniu braku mocy prawnej z 25 listopada 2015 r., w związku z czym uchwały te ustanowiły nową podstawę prawną do dokonania wskazanych w nich czynności. W tym świetle uchwałom tym, przyznającym nowe kompetencje centralnym organom państwa (Sejmowi oraz Prezydentowi), należy przypisać charakter prawotwórczy, a tym samym powinny one podlegać kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Kognicję Trybunału, przynajmniej w zakresie uchwał z 25 listopada 2015 r., uargumentował w zdaniu odrębnym także sędzia Marek Zubik. Zdaniem sędziego, kluczowym elementem dla uznania kognicji Trybunału jest dokonanie funkcjonalnej wykładni art. 188 pkt 3 Konstytucji, który stanowi, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach (...) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”. Zastosowanie wykładni funkcjonalnej prowadzi bowiem do wniosku, że kognicja Trybunału roztacza się nie tylko na akty normatywne centralnych organów państwowych, ale ponadto na wszystkie akty prawne tych organów, które – zgodnie z przepisami Konstytucji – dotyczą obszarów wymagających regulacji normatywnej. Sędzia Marek Zubik wskazał, że, jego zdaniem, w uchwałach z 25 listopada 2015 r. Sejm ustanowił co najmniej trzy normy prawne: 1) normę pozwalającą na odwołanie sędziego TK, wybranego na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji, 2) normę kompetencyjną w zakresie dokonania wyboru sędziów Trybunału

przez Sejm VIII kadencji na miejsca dotychczas obsadzone, 3) normę zobowiązującą Prezydenta do odmowy przyjęcia ślubowania od sędziów TK, wybranych 8 października 2015 r. Posłużenie się przez Sejm odrębnymi uchwałami miało, zdaniem sędziego, zamaskować faktyczną treść wymienionych norm pod pozorem formy aktu indywidualnego. Sędzia wskazał zarazem na precedensowy charakter sprawy i tym samym nieadekwatność odwołania się wyłącznie do dorobku orzeczniczego Trybunału, który dotychczas nie został postawiony przed zadaniem oceny zgodności z ustawą zasadniczą uchwał Sejmu wkraczających w materię konstytucyjną.

W opinii Komisji Weneckiej z 11 marca 2016 r.⁴ wskazano również na analogię zaistniałej sytuacji do sprawy *Marbury przeciwko Madisonowi*, która została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w 1803 r. Dotyczyła ona mianowania Williama Marbury'ego na sędziego pokoju przez ustępującego prezydenta USA Johna Adamsa. Był on jednym z czterdziestu dwóch sędziów pokoju, mianowanych w ostatnim dniu urzędowania Adamsa⁵. W związku z niewystarczającą ilością czasu, nie wszystkie nominacje zdołały zostać wysłane przed objęciem urzędu przez nowego prezydenta Thomasa Jeffersona⁶. Ten polecił nie przysyłać pozostałych nominacji, uważając, że brak doręczenia oznacza nieważność nominacji, nawet pomimo faktu, że zostały one podpisane przez poprzedniego prezydenta i zapieczętowane. *Marbury*, uważając inaczej, wszedł na drogę sądową, a sprawa trafiła aż do Sądu Najwyższego i paradoksalnie to właśnie ten spór – sprowadzający się do ustalenia, w którym momencie następuje nominacja – posłużył Sądowi Najwyższemu do wyinterpretowania z konstytucji prawa do orzekania o niezgodności aktów prawnych z ustawą zasadniczą.

Chociaż nie należy stawiać znaku równości ani pomiędzy okolicznościami sprawy *Marbury przeciwko Madisonowi* i sprawą, jaka stała przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym w końcu 2015 r., ani tym bardziej pomiędzy

4 Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), opinia nr 833/2015 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, 11 marca 2016 r.

5 K. Turner, *The Midnight Judges*, „University of Pennsylvania Law Review”, 109(4)/1961, s. 519.

6 Zgodnie z niektórymi przekazami, Sekretarz Stanu w gabinecie Johna Adamsa kontynuował wysyłkę zaplombowanych kopert, zawierających akty powołania do ostatnich minut przed północą w dniu 2 marca 1801 r. Kiedy zegary wybiły północ, do gabinetu wszedł Levi Lincoln, pełniący wówczas funkcję Prokuratora Generalnego, i nakazał zaprzestanie dalszej wysyłki. Patrz: *ibidem*, s. 522.

kompetencjami amerykańskiego Sądu Najwyższego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego, niewątpliwie pożyteczne jest zapoznanie się z argumentacją sędziego Johna Marshalla. W uzasadnieniu wyroku stwierdzającego skuteczność powołania, sędzia Marshall wskazał, że następuje ono „z chwilą wykonania ostatniej czynności przez organ nominujący”, a więc w momencie złożenia podpisu prezydenta pod aktem powołania (ang. *commission*). Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazał, że odmówienie dostarczenia nominacji przez Sekretarza Stanu jest niezgodne z prawem i „gdy urzędnik jest nieusuwalny z woli władzy wykonawczej, mianowanie jest nieodwołalne i nie może zostać unieważnione. (...) Władza wykonawcza może korzystać z przyznanej jej swobody w podejmowaniu decyzji do momentu dokonania mianowania. Jednocześnie wraz z dokonaniem aktu mianowania, jej władza nad urzędem ulega zakończeniu we wszystkich przypadkach, w których brakuje ustanowionej w prawie procedury usunięcia takiego urzędnika przez tę władzę [wykonawczą – przyp. aut.]”⁷.

Per analogiam, należałoby uznać, że w przypadku sprawy, która stała się przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, wraz ze skorzystaniem przez Sejm VII kadencji z konstytucyjnego prawa do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji), władza ustawodawcza utraciła „władzę nad urzędem”. Taka argumentacja została *notabene* przytoczona w opinii *amicus curiae* Naczelnej Rady Adwokackiej, w której wyraźnie wskazano, że „[z] chwilą dokonania wyboru sędziego Trybunału, kompetencja Sejmu w tym zakresie ustaje – do momentu upływu terminu, w którym Sejm powinien dokonać wyboru nowego sędziego Trybunału w miejsce sędziego, którego kadencja upłynęła”⁸. Takie stanowisko zajął także Trybunał w wyroku o sygn. K 34/15, w którym wskazał, że „[u]chwała Sejmu w tej sprawie [wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – przyp. aut.] jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie może

7 [W]hen the officer is not removable at the will of the Executive, the appointment is not revocable, and cannot be annulled. (...) The discretion of the Executive is to be exercised until the appointment has been made. But having once made the appointment, his power over the office is terminated in all cases, where by law the officer is not removable by him. Patrz: *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

8 Naczelna Rada Adwokacka, opinia *amicus curiae* w sprawie z wniosku Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji z dnia 4 grudnia 2015 r. o zbadanie zgodności uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. oraz 2 grudnia 2015 r. z Konstytucją RP i ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, 7 stycznia 2016 r., http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-amicustk7012016-13991.pdf [dostęp: 10.06.2017 r.].

odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości („braku mocy prawnej”) bądź *post factum* go ‘konwalidować’⁹.

Wymiar ustrojowy

Choć rozważania o charakterze ustrojowym stanowiły pozostały raczej na marginesie argumentacji, zaprezentowanej zarówno przez Trybunał w uzasadnieniu, warto poświęcić im więcej miejsca w kontekście omawianej sprawy. Zarówno bowiem sędzia Andrzej Rzepliński, jak i sędzia Marek Zubik, zwrócili uwagę na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Co więcej, sędzia Marek Zubik odniósł się do zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji) wskazując, że przyznanie Sejmowi kompetencji prawotwórczych niepodlegających kontroli zgodności z Konstytucją byłoby niezgodne z rolą ustrojową, jaką dla Sejmu określa Konstytucja.

Supremacja woli władzy ustawodawczej nad wykładnią ustawy zasadniczej dokonywanej przez sąd konstytucyjny skłania do analizy sporu przez pryzmat dwóch konkurujących form konstytucjonalizmu – politycznego (ang. *political constitutionalism*) oraz jurydycznego (and. *legal constitutionalism*). Podobne analizy w odniesieniu do tzw. kryzysu konstytucyjnego w Polsce były już przedmiotem opracowań dokonywanych w zagranicznych mediach branżowych¹⁰. Konstytucjonalizm jurydyczny, za którym Polska opowiedziała się w Konstytucji z 1997 r., opiera się – najogólniej mówiąc – na primacie prawa nad polityką w regulowaniu życia społecznego i przejawia m.in. w dążeniu do zapewnienia możliwie jak największej apolityczności procesów stanowienia i stosowania prawa, a także w przekonaniu, że odpowiednio ukształtowane mechanizmy prawne są w stanie efektywnie chronić prawa człowieka. Implikuje to jurydyzację życia politycznego i pozostawienie ostatecznych decyzji w zakresie wykładni prawa sądom, ze szczególną rolą sądu konstytucyjnego jako organu złożonego z największych autorytetów w dziedzinie prawa¹¹.

9 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU 11A/2015 poz. 185.

10 A. Czarnota, *The Polish Constitutional Crisis and Institutional Self-Defence: The Constitutional Tribunal*, Verfassungsblog, 3.06.2017 r., <http://verfassungsblog.de/the-constitutional-tribunal/> [dostęp: 7.06.2017 r.].

11 E. F. Delaney, *Judiciary rising: constitutional change in the United Kingdom*, „Northwestern University Law Review”, 108(2)/2014, s. 549.

Polityczny konstytucjonalizm akcentuje natomiast rolę parlamentu – jako organu, którego członkowie posiadają legitymację demokratyczną – na forum którego powinny toczyć się dyskusje dotyczące „konstytucyjnych praw i praworządności”¹². Zwolennicy drugiego nurtu wskazują, że konstytucja nie powinna być postrzegana tylko jako narzędzie służące do badania hierarchicznej zgodności norm w systemie prawa, ale przede wszystkim jako umowa społeczna, do której interpretacji uprawnieni są wszyscy obywatele¹³. Tym, co nas, jako ludzi, charakteryzuje – argumentują – jest radykalny pluralizm, a spory są tym samym konsekwencją natury ludzkiej. Polityczny sposób ich rozwiązywania jest zarazem najbardziej naturalny, a instrumentarium prawne powinno być tylko jednym ze środków prowadzących do osiągnięcia kompromisu. Zgodnie z tą koncepcją również kwestie dotyczące praw człowieka mogą być płaszczyzną sporów¹⁴. Ten ostatni element jest niekiedy wskazywany jako najbardziej donośna różnica pomiędzy obiema formami konstytucjonalizmu – podczas, gdy zwolennicy konstytucjonalizmu jurydycznego opierają ochronę praw człowieka na wykładni norm prawnych, dokonywanej przez sądy, zwolennicy drugiego obozu uznają, że najbardziej efektywną formą jest powierzenie tego zadania parlamentowi, który może swobodnie normować sferę praw i wolności jednostki, poddając zakres regulacji pod dyskusję polityczną¹⁵. Choć może wydawać się, że dominacja

12 R. Bellamy, *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Nowy Jork 2007, s. 8.

13 John Griffith, opisując, czym jest konstytucja dla zwolenników politycznego konstytucjonalizmu, wskazał, że konstytucja „cały czas żyje, ciągła zmiana oznacza, że konstytucja jest niczym innym jak tym, co się dzieje. Wszystko, co się dzieje, jest konstytucyjne. I wszystko, co się nie wydarza też będzie konstytucyjne”. Patrz: J.A.G. Griffith, *The Political Constitution*, „The Modern Law Review”, 1(19)/1979. Z kolei Joseph Raz zwracał uwagę, że jednym z siedmiu przejawów materialnego wymiaru ‘konstytucji’ (ang. *the thick sense of ‘constitution’*) jest fakt, że powinna ona służyć nie tylko jako „prawo dla prawników, ale prawo dla ludzi” (ang. *It serves, you may say, not only as a lawyers’ law, but as the people’s law*). Patrz: J. Raz, *Between Authority and Interpretation: On the Theory of Law and Practical Reason*, Nowy Jork 2009, s. 325.

14 M. Goldoni, *Two internal critiques of political constitutionalism*, „International Journal of Constitutional Law”, 10(4)/2012, s. 926–949.

15 Warto zauważyć, że różny stosunek do praw człowieka niesie konsekwencje dla kształtowania się sądownictwa konstytucyjnego. W państwach, w których przeważa model jurydycznego konstytucjonalizmu (np. Polska, Niemcy, USA), pozycja sądu konstytucyjnego jako strażnika praw i wolności jednostki jest znacznie silniejsza niż w państwach, cechujących się przewagą elementów charakterystycznych

modelu politycznego konstytucjonalizmu będzie wiązała się ze zmniejszeniem ochrony jednostki na rzecz zwiększenia władzy państwa, Richard Bellamy wskazuje, że niekoniecznie musi być to regułą¹⁶. Jako przykład podaje rozwój praw ekonomicznych i socjalnych w Wielkiej Brytanii w drugiej połowie XIX i pierwszej połowie XX wieku, który dokonał się na drodze legislacyjnej. Z kolei w tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych sądy stanowe i federalne blokowały rozwój praw pracowniczych (w latach 1885–1930 za niezgodne z konstytucją uznano około 150 aktów prawnych dotyczących tychże praw)¹⁷.

W odniesieniu do sytuacji, związanej z charakterem uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. oraz z dnia 2 grudnia 2015 r., odwołując się do teoretycznych założeń dominującego w polskim porządku prawnym modelu jurystycznego konstytucjonalizmu, należałoby uznać, że uchwały podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego ze względu na rolę ustrojową, jaką pełni sąd konstytucyjny. Tym samym należałoby przychylić się do zdań odrębnych złożonych przez sędziów Andrzeja Rzeplińskiego, Andrzeja Wróbla i Marka Zubika. Jak wskazuje ten ostatni, „[w] demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest założenie, że pewna sfera aktywności prawotwórczej Sejmu jako centralnego organu państwowego, pozostawałaby całkowicie poza kontrolą zgodności z Konstytucją”¹⁸.

Podsumowanie

Umorzenie postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia wywarło duży wpływ na dalsze funkcjonowanie Trybunału, którego skład i zasady funkcjonowania zostały ukształtowane zgodnie z wolą większości parlamentarnej. Cechą charakterystyczną kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego jest odrzucenie standardów jurystycznego konstytucjonalizmu przez większość parlamentarną i *de facto* przyznanie prymatu woli parlamentu nad wykładnią norm

dla politycznego konstytucjonalizmu (np. Wielka Brytania). Patrz: J. Waldron, *Some Models of Dialogue Between Judges and Legislators*, „The Supreme Court Law Review”, vol. 23, 2004, p. 9–21.

16 R. Bellamy, *Political Constitutionalism...*, s. 34.

17 W. E. Forbath, *Law and the Shaping of the American Labor Movement*, Cambridge 1991, s. 177–203.

18 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016 poz. 1.

konstytucyjnych, dokonywaną dotychczas przez sąd konstytucyjny. Omawiane postanowienie potwierdza z kolei przywiązanie sędziów Trybunału do budowanej przez dziesięciolecia kultury prawnej i dorobku orzeczniczego. Sędzia Marek Zubik podał w wątpliwość użyteczność prostego odwołania się do tego ostatniego, wskazując, że, ze względu na precedensowy charakter sprawy, Trybunał powinien był ponownie odczytać treść normatywną art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Kwestia odebrania ślubowania od sędziów TK przez Prezydenta RP

Wstęp

Wśród orzeczeń będących przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w okresie od września 2015 roku do grudnia 2016 roku, dokonano wyboru dwóch spraw traktujących o charakterze prawnym ślubowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wyroku z dnia 3 grudnia 2015 roku, o sygnaturze akt K34/15¹ oraz, w charakterze dopełnienia, postanowienia z dnia 7 listopada 2016 roku o sygnaturze akt K18/16². Omówione w artykule orzeczenia wybrano przez wzgląd na fakt, iż wzajemnie się one uzupełniają. Sprawa o sygn. K34/15 w bardzo szerokim zakresie dotyczyła nowelizacji ustawy o TK, a w jednym z punktów rozstrzygnięcia Trybunał jasno wypowiedział się w kwestii ślubowania sędziów TK przed Prezydentem RP. W sprawie o sygn. K18/16 przedstawiony został zarzut dotyczący niezgodności art. 21 ust. 1 Ustawy z dnia 25 czerwca o Trybunale Konstytucyjnym³ z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Na potrzebę niniejszego opracowania nie jest niezbędne przytaczanie chronologii zdarzeń składających się na tzw. kryzys konstytucyjny. Warto jedynie w tym miejscu wspomnieć, iż pod koniec roku 2015 doszło do bezprecedensowego wydarzenia. Prezydent RP Andrzej Duda nie przyjął ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Argumentem za takim postępowaniem miała być nieważność uchwały Sejmu VII kadencji,

1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU 11A/2015 poz. 185.

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. akt K 18/16, OTK ZU A/2016 poz. 82.

3 Dz. U. 2015 poz. 1064.

na mocy której wybrani zostali sędziowie: Roman Hauser, Krzysztof Ślęszak i Andrzej Jakubecki. Na marginesie dodać należy, iż Trybunał uznał ten wybór za prawidłowy i zgodny z polskim porządkiem konstytucyjnym.

Argumentacja przemawiająca za możliwością nie przyjęcia ślubowania przez Prezydenta od sędziów TK wybranych przez Sejm

Prezydent Rzeczypospolitej Polski – Andrzej Duda w orędziu do Narodu z dnia 3 grudnia 2015 roku powiedział:

29 maja tego roku, gdy w Pałacu Wilanowskim w Warszawie odbierałem zaświadczenie o wyborze na urząd prezydenta RP, apelowałem, by ważne dla ustroju Polski decyzje nie były podejmowane w okresie zmiany władz państwowych, ponieważ mogą rodzić w przyszłości wiele problemów. Niestety, sejm poprzedniej kadencji nie przychylił się do mojej prośby i dokonał wadliwego prawnie wyboru osób – kandydatów na sędziów TK, naruszając tym samym, również dobry obyczaj polityczny. Nie można zgodzić się na dokonaną tuż przed wyborami zmianę prawną, która miała na celu jednostronne upolitycznienie trybunału, bo przecież instytucja ta powinna być pluralistyczna i politycy powinni tę zasadę bezwzględnie szanować. Aby zakończyć niepotrzebne właśnie, podważające autorytet najważniejszych instytucji państwa polskiego, stojąc na straży konstytucji i ciągłości władzy państwowej, postanowiłem odebrać przysięgę od sędziów wybranych wczoraj (2 grudnia 2015 r. – przyp. J.R.). Kierowałem się przy tym wolą nowo wyłonionego Sejmu, w którym Polacy pokładają tak ogromną nadzieję na naprawę Rzeczypospolitej⁴.

Wypowiedź ta zostanie poddana analizie, bowiem niesie za sobą intrygującą wartość argumentacyjną. Na wstępie należy zauważyć, iż apel Prezydenta RP do Sejmu poprzedniej Kadencji podparty był od strony merytorycznej zwyczajową normą dyskontynuacji, której dotyczyć będzie dalsza część opracowania. Drugą interesującą kwestią jest kategoryczne stwierdzenie, iż Sejm VII kadencji dokonał „wadliwego prawnie wyboru osób – kandydatów na

⁴ Orędzie prezydenta Andrzeja Dudy do Narodu z dnia 3 grudnia 2015 roku, <https://www.youtube.com/watch?v=cdJHyM2isVc>.

stanowisko Sędziów TK”. Prezydent RP uznał, iż posiada kompetencje do autorytarnego stwierdzenia legalności działania innego organu. Wydaje się, iż takich kompetencji nie posiada, a norma konstytucyjna wyrażona w art. 126 ust. 2, mówiąca, że Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, nie stwarza tak szeroko rozumianego zakresu uprawnień. Ważna dla zagadnienia, o którym traktuje niniejsze opracowanie była postawiona teza, iż osoby wybrane przez Sejm nie są sędziami, a jedynie kandydatami na sędziów TK. Wynikałoby z tego, iż sędziami TK osoby te stają się w momencie złożenia ślubowania przed Prezydentem RP. Nie sposób jednak przejść obojętnie wobec zdania wypowiedzianego zaledwie chwilę później, w którym prezydent stwierdza: „...*postanowiłem odebrać przysięgę od sędziów wybranych wczoraj...*”. Nie ma uzasadnienia prawnego dla uznania, iż sędziowie wybrani przez Sejm VII kadencji są kandydatami na sędziów, a sędziowie wybrani przez Sejm VIII kadencji są sędziami. Zgodnie z tą retoryką, to nie prawne rozwiązania decydują o momencie objęcia stanowiska sędziego TK, lecz wybór polityczny dokonany przez „właściwą” opcję. Rozumowanie takie nie może zasługiwać na aprobatę. Przypomnieć należy prawnicze wykształcenie Andrzeja Dudy – prezydent jest doktorem nauk prawnych, wobec czego uznanie tej wypowiedzi za omyłkę słowną nie jest w pełni przekonujące.

Dr hab. Jarosław Szymanek, w opinii zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych, miał udzielić odpowiedzi na pytanie: „*Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*”. Argumentacja zaprezentowana na kanwie przytoczonej opinii prowadziła od zasady dyskontynuacji w jej podstawowym ujęciu – nie kontynuowanie przez nowo wybrany Sejm, prac rozpoczętych przez poprzedni Sejm, do rozciągnięcia wspomnianej zasady na organy względem Parlamentu zewnętrzne, w tym także Prezydenta RP. Wspomniana dyskontynuacja obejmować może jedynie czynności niezakończone, a zatem, co zauważa w swojej opinii dr hab. Szymanek, objąć zasadą dyskontynuacji będzie można procedurę wyboru sędziów TK jedynie w przypadku, gdy zapis art. 194 Konstytucji o „wyborze sędziów TK przez Sejm” rozumiany będzie szeroko – jako cały wieloetapowy mechanizm proceduralny, zaś uchwała Sejmu o wyborze sędziego TK jest jedynie uznawana za jego element. Argumenty mające potwierdzać tak szeroki sposób rozumienia konstytucyjnego zapisu o wyborze sędziów, zdaniem autora wspomnianej opinii są liczne. Po pierwsze, wykładnia językowa przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 roku,

a konkretnie art. 21 tej ustawy. Zauważa on, iż ustawodawca wykazał się niekonsekwencją przy redagowaniu tekstu tego przepisu, bowiem ustęp pierwszy stanowi, że „Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie...”. Taka redakcja wskazuje wyraźnie, iż wybór Sejmu nie kończy procedury wyboru sędziego. Ustęp drugi sugeruje natomiast, że „odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”. Takie sformułowanie nakazuje traktować osobę wybraną przez Sejm jako sędziego TK. Uzyskuje ona bowiem możliwość zrzeczenia się stanowiska sędziego, nie jest zaś możliwe zrzeczenie się funkcji, której się nie piastuje. Dr hab. Szymanek opowiada się za interpretacją przywołaną na podstawie ustępu pierwszego, podając dodatkowe racje. Jedna z nich wynika z praw matematyki. Głosi ona, iż gdyby było tak, że uchwała Sejmu jest równa wyborowi sędziego, to przy założeniu, że skład TK jest w pełni obsadzony – liczy 15 sędziów – każdy wybór sędziego przez Sejm naruszałby Konstytucyjny zapis mówiący o tym, że Trybunał Konstytucyjny liczy 15 sędziów – art. 194 ust. 1. Tymczasem ślubowanie przed prezydentem może odbyć się w dzień po wygaśnięciu mandatu ustępującego sędziego i tym samym ciągłość 15-osobowego składu TK zostanie zachowana. W podsumowaniu opinii padają zdania kategoryczne w odniesieniu do zasady dyskontynuacji względem wyboru sędziów przez Sejm, z których część wymusza polemikę. Po pierwsze, autor opinii stwierdza, iż zasada dyskontynuacji „ma wymiar przede wszystkim polityczny”, co ma gwarantować, że Sejm nie będzie musiał zajmować się sprawami rozpatrywanymi przez Sejm poprzedniej kadencji. Warto w tym miejscu zauważyć, że Sejm VIII kadencji powrócił do zamkniętej sprawy wyboru sędziów TK, czym z własnej inicjatywy nałożył na siebie ciężar ponownego zajmowania się wspomnianą kwestią. Zdaniem autora *ratio legis* zasady dyskontynuacji leży w tym, iż „jest ona rękojmą poszanowania zasady suwerenności narodu”⁵. Zdanie to jest z pewnością prawdziwe w odniesieniu do prac parlamentarnych nad tworzeniem prawa. Nie sposób jednak przyznać rację, gdy mowa o wyborze sędziów TK. Nie ze względu na dotychczasowe niewielkie społeczne zainteresowanie kwestiami związanymi z Trybunałem Konstytucyjnym, lecz przez wzgląd na fakt, iż Sąd Konstytucyjny jest niezależnym organem powołanym do badania zgodności ustanawianego prawa z Konstytucją. Natomiast sędziowie TK są powoływani przez wzgląd na autorytet prawny jakim się cieszą. Nie można

5 J. Szymanek, *Opinia zlecona Biura Analiz Sejmowych BAS-69/15A*, Warszawa, 23 listopada 2015 r., s. 37.

zgodzić się ze stwierdzeniem jakoby wybór sędziów TK następował w oparciu o zasadę demokracji przedstawicielskiej, bowiem w jednakowych warunkach, z pośród tych samych kandydatów każda większość parlamentarna powinna wybrać tego samego sędziego – wyróżniającego się w najwyższym stopniu wiedzą prawniczą.

Argumentacja przemawiająca za brakiem możliwości nieodebrania ślubowania przez Prezydenta od sędziów TK wybranych przez Sejm

Grupa posłów będąca wnioskującym w sprawie o sygnaturze K18/16 we wniosku z dnia 4 kwietnia 2016 roku (data wpłynięcia wniosku do TK) podniosła, iż art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – który stanowi o prawie do rzetelnego procesu sądowego. Impulsem do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem było nie przyjęcie ślubowania przez sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Wnioskujący uzasadnił, iż konstrukcja art. 21 ust. 1 ustawy o TK stwarza zagrożenie dla ochrony praw i wolności jednostki, w szczególności dla prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. W rozwińnięciu wskazane zostało naruszenie konstytucyjnego prawa wyboru sędziów przez Sejm, co w opinii wnioskującego stanowi zagrożenie dla niezawisłości i bezstronności Trybunału Konstytucyjnego. Za trafnie sformułowany uznać należy zarzut podnoszący, iż na gruncie art. 21 ust. 1 ustawodawca nie przewidział alternatywy dla ślubowania przed Prezydentem RP w przypadku odmowy lub niemożności przyjęcia ślubowania. Tym samym działania Prezydenta RP polegające na utrudnianiu złożenia ślubowania przez wybranych sędziów, mogą doprowadzić do sytuacji, w której osoby te nigdy nie zaczną sprawować urzędu, na który zostały zgodnie z Konstytucją wybrane. Taka luka w przepisach pozwala Prezydentowi RP na zbyt daleko idącą ingerencję w proces wyboru sędziów, który Konstytucja, w art. 194 pozostawia w gestii Sejmu, a tym samym może powodować dysfunkcyjność Trybunału. Zdaniem wnioskującego wspomniane ślubowanie ma charakter jedynie ceremonialny i nie może nawet pośrednio nadawać Prezydentowi RP uprawnienia do ingerowania w skład sędziowski TK, gdyż naruszałoby to nie tylko godność samego Trybunału, lecz także gwarancje ochrony praw jednostki broniącej swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem. Wnioskujący podniósł,

iż ten swoisty pat konstytucyjny wokół TK, polegający na niedopuszczeniu do orzekania sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji zgodnie z Konstytucją sprawia, że rozpoznawanie spraw w rozsądnym terminie jest narażone na niewykonalność, co ponownie godzi w prawo jednostki do ochrony swoich praw. Na uwagę zasługuje argument wnioskującego dotyczący zapisu art. 6 ust. 1 Konwencji o sędzie ustanowionym ustawą, który zdaniem wnioskującego dotyczy konieczności zachowania niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, która na gruncie art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie została należycie zagwarantowana.

Grupa posłów także wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z dnia 17 listopada 2015 roku o zbadanie w szerokim zakresie zgodności ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku z Konstytucją. Jednym z punktów była niezgodność artykułów 21 ust. 1 i 2 z konstytucyjnym zapisem o autonomii sejmiku przy wyborze sędziów Trybunału – art. 194 Konstytucji. Argumentacja była zbliżona do wspomnianej powyżej. Obejmowała także naruszenie istoty prawa wyboru sędziów przez Sejm, zasadę monopolu Sejmu przy wyborze sędziów oraz spójność konstytucyjnego systemu instytucjonalnego. Dodatkowo podniesiono, że włączenie prezydenta w procedurę wyboru sędziów nie posiada umocowania konstytucyjnego, wobec czego Prezydent RP nie powinien odbierać od sędziów ślubowania. Wnioskujący wskazał, że organem posiadającym legitymację do tej czynności jest Sejm, względnie Marszałek Sejmu. Takie rozwiązanie zagwarantowałoby spójność procesu wyboru, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka zakłócenia procesu wyboru, np. z przyczyn politycznych.

W przedmiocie kryzysu konstytucyjnego w Polsce wypowiedziała się Komisja Wenecka⁶. Zauważyć należy, iż celem jej funkcjonowania jest wydawanie opinii prawnych dotyczących projektów aktów prawnych przygotowanych przez poszczególne państwa bądź aktów prawnych mających już moc prawną. Należy zatem przyjąć, że motywem przewodzącym Komisji była troska o demokratyczność zmian zachodzących w latach 2015/2016 w polskim Trybunale Konstytucyjnym. W opinii z 11 marca 2016 roku⁷ w ustępie 108 wyraźnie wskazano, iż wymóg ślubowania sędziego TK nie ma rodowodu konstytucyjnego – jest zatem jedynie warunkiem ustawowym. Na tej podstawie Komisja wywiodła, iż przyjęcie ślubowania nie może być utożsamiane z wymogiem

6 Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo.

7 Opinia nr 833/2015 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, 11 marca 2016 r.

zatwierdzającym wybór sędziów. Podobnie jak wnioskujący w sprawie K18/16 Komisja uznała, że ślubowanie, jakkolwiek istotne, pełni charakter jedynie ceremonialny. Wynika z tego, że odebranie przysięgi przez Prezydenta nie jest elementem wyboru sędziów TK. W ust. 109 przedmiotowej opinii Komisja zwróciła uwagę na istotną kwestię, że to Trybunał został powołany do dokonywania interpretacji Konstytucji i żaden inny organ nie może wkraczać w te kompetencje. Ewentualna, niebagatelna rola pozostałych organów, polegać ma na pomaganiu Trybunałowi poprzez dbanie o niezwłoczne publikowanie wyroków TK i zapewnienie ich wdrożenia.

Zdanie Trybunału

W postanowieniu z dnia 7 listopada 2016 roku Trybunał umorzył postępowanie w przedmiocie wniosku grupy posłów na Sejm VIII kadencji, dotyczący zakwestionowania zgodności art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku. Umorzenie miało miejsce na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku⁸, który nakazywał umorzenie postępowania jeżeli dotyczy ono aktu, który utracił moc obowiązującą. Tak było w przypadku ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku, gdyż na podstawie art. 91 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 roku, ustawa będąca przedmiotem postępowania K18/16 straciła moc. Trybunał wskazał jednak, iż w przedmiocie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku wypowiedział się w wyroku o sygnaturze K 34/15.

Za wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie posłużył Trybunałowi artykuł 194 Konstytucji i wyrażona w nim zasada autonomii Sejmu przy wyborze sędziów Trybunału. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku: osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: «Uroczyste ślubuję, że pełniąc powierzone mi obowiązki sędziego Trybunału Konstytucyjnego będę wiernie służyć Narodowi i stać na straży Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyniąc to bezstronnie, według mego sumienia i z najwyższą starannością, oraz strzegąc godności sprawowanego urzędu». Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. Zaś stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy o TK „Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”.

8 Dz. U. 2016 poz. 1157.

W stosunku do art. 21 ust. 2 Trybunał zwrócił uwagę na fakt, iż wnioskujący, pomimo iż postawił zarzut niekonstytucyjności w stosunku do całego art. 21, to w części stanowiącej uzasadnienie nie postawiono odrębnego zarzutu dla art. 21 ust. 2. W związku z czym, na skutek braku formalnego – wnioskujący nie postawił zarzutu niekonstytucyjności wskazanego przepisu, Trybunał był zobligowany do umorzenia sprawy w tym zakresie na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Trybunał nie posiada bowiem kompetencji do samodzielnego sformułowania zarzutu niekonstytucyjności – jest związany treścią wniosku.

Na wstępie rozważań Trybunał przypomniał, iż po dokonaniu wyboru przez Sejm osoba wybrana staje się sędzią oraz że status ten jest niezależny od tego czy dany sędzia rozpoczął już kadencję i objął urząd. Trybunał zauważył analogię pomiędzy wyborem sędziego TK i posła na Sejm Rzeczypospolitej. Poseł także składa ślubowanie i od tego momentu przystępuje do sprawowania mandatu, choć z formalnego punktu widzenia posłem staje się w dniu wyboru. W wyroku podniesiono, iż zgodnie z art. 194 Konstytucji to niższa izba parlamentu ma wyłączną kompetencję do obsadzania stanowisk w Sądzie Konstytucyjnym. Trybunał podkreślił jednak, że nie może to oznaczać podporządkowania sędziów Sejmowi. Taka sytuacja naruszałaby monteskiuszowską zasadę trójpodziału władz. Przypomnieć w tym miejscu należy konstytucyjny zapis o niezależności i podleganiu jedynie konstytucji przez sędziów Trybunału.

Istotnym punktem orzeczenia jest zwrócenie uwagi na obowiązek ciążyący na ustawodawcy. Polega on na doprecyzowaniu zapisów Konstytucji, w tym dotyczących procedury wyboru sędziów TK. Oczywiście jest, iż nie można kreować takich rozwiązań, które byłyby niezgodne z postanowieniami Konstytucji. Z tego wynika następująca konkluzja. Skoro art. 194 Konstytucji uznaje wyłączne prawo do wyboru sędziów TK przez Sejm to nie jest możliwe ustawowe uregulowanie procedury wyboru, które nie gwarantowałoby Sejmowi ostatecznego wyboru sędziów⁹. Takim właśnie uregulowaniem jest art. 21 ust. 1 ustawy o TK, który jeśli jest interpretowany jako uprawnienie Prezydenta RP do odbioru ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów, nadaje Prezydentowi RP kompetencję do zbyt daleko idącej ingerencji w obsadzaniu

9 Podobnie L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, rozdział VIII „Sądy i Trybunały”, art. 194, Trybunał Konstytucyjny, s. 5, stwierdza: „Konstytucja przesądza w sposób wyraźny, że kompetencja do obsadzania stanowisk sędziów TK należy do Sejmu i tylko do Sejmu”.

stanowisk w Trybunale. Ważnym jest stwierdzenie, iż takie pojmowanie zapisu art. 21 nie ma podstawy prawnej w żadnym przepisie Konstytucji, a w szczególności w art. 194.

Trybunał odniósł się także do argumentacji wnioskodawcy, w myśl której odebranie ślubowania ma zaledwie ceremonialny charakter, odmawiając jej cechy słuszności. Wskazał na dwie istotne funkcje złożenia tego ślubowania. Po pierwsze, stanowi ono złożenie publicznego zaprzysiężenia, że sędzia będzie postępował zgodnie z jego treścią. Tym samym sędzia bierze na siebie ciężar odpowiedzialności za staranne i niezależne wykonywanie powierzonego mandatu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu na rozpoczęcie sprawowania urzędu. Obie te funkcje wskazują na istnienie znaczących skutków prawnych ślubowania. Ponadto Trybunał uznał, iż w związku z niebagatelną rolą instytucji ślubowania, należy stwierdzić, że włączenie w ten sposób Prezydenta RP w procedurę wyboru sędziów należy do kompetencji głowy państwa. Stanowczo jednak odmówiono Prezydentowi RP możliwości uznaniowego traktowania odbioru ślubowania.

Trybunał zauważył, iż może istnieć hipotetyczna sytuacja wobec, której odłożenie w czasie przyjęcia ślubowania będzie miało uzasadnienie praktyczne. Podkreślił przy tym, że takie sytuacje będą miały charakter wyjątkowy, a ich uzasadnieniem powinny być fakty nieznanne w momencie wyboru sędziego, które mogą wpływać na jego legitymacje do sprawowania urzędu. Jednak zdecydowanie nie mogą być stosowane jako metoda ingerowania w skład Trybunału. Może bowiem w niektórych sytuacjach doprowadzić do paraliżu w orzekaniu, gdy ustawa wymaga orzekania w pełnym składzie. Z kolei takie uniemożliwienie pracy sądowi konstytucyjnemu narażałoby podstawę demokratycznego państwa prawa jaką jest sprawne funkcjonowanie i orzekanie Trybunału.

W omawianym wyroku Trybunał rozpatrzył racje prezydenta, dotyczące odmowy przyjęcia ślubowania, przez wzgląd na wadliwość prawną dokonanego przez Sejm wyboru. Trybunał zdecydowanie stwierdził, iż Prezydent nie posiada konstytucyjnie umocowanego uprawnienia do badania legalności działań innych organów, w tym Sejmu, a także do decydowania o hierarchii źródeł norm prawnych. Nadanie takich uprawnień Prezydentowi naruszyłoby konstytucyjną zasadę legalizmu.

Trybunał orzekł, że przyjęcie ślubowania od sędziów TK jest obowiązkiem Prezydenta RP. Kolejnym obowiązkiem po stronie głowy państwa jest stworzenie warunków do tego by nowo wybrani sędziowie mogli niezwłocznie rozpocząć sprawowanie urzędu. Wynika z tego, iż rola Prezydenta RP jest

wtórna względem roli Sejmu. Już wybór sędziów nakłada nań obowiązek odebrania ślubowania.

Problemem, z którym zmierzył się Trybunał, jest brak określonego przez prawo terminu na zaprzysiężenie sędziów. W stosunku do wskazanego braku zastosowano przekonującą interpretację. Pominięcie przez ustawodawcę zapisu ograniczającego czasowo odebranie ślubowania od sędziów TK oznacza, zdaniem Trybunału, konieczność dokonania tej czynności niezwłocznie. Naruszenie obowiązku niezwłocznego ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego Trybunału Konstytucyjnego (...) może być kwalifikowane jako delikt konstytucyjny i naruszenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego w jego aspekcie personalnym¹⁰. Odebranie ślubowania przez Prezydenta RP bez zbędnej zwłoki ma na celu zagwarantowanie sprawnego i niezakłóconego sprawowania funkcji sądu konstytucyjnego.

W końcowej części uzasadnienia orzeczenia Trybunał stwierdził, iż każde rozumienie art. 21 ust. 1 inne, aniżeli traktujące o obowiązku odebrania ślubowania przez Prezydenta RP od nowo wybranych sędziów TK jest niezgodne z art. 194 Konstytucji. Trybunał zwrócił ponadto uwagę na fakt, iż kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów na mocy art. 144 Konstytucji nie są tożsame, czy choćby zbliżone do odbierania ślubowania od sędziów TK.

Wnioski

Trybunał w wyroku z dnia 3 grudnia dał szeroką odpowiedź dotyczącą tego w jaki sposób należy rozumieć treść art. 21 ust. 1 ustawy o TK z dnia 25 czerwca 2015 roku. Tym samym zmierzył się z przeważającą większością argumentów pojawiających się w debacie publicznej. Orzekł, iż włączenie Prezydenta RP w procedurę wyboru sędziów nie jest niezgodna z Konstytucją. Dopiero rozumienie wskazanego przepisu ustawy w sposób inny niż obowiązku Prezydenta do przyjęcia ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów, narusza art. 194 Konstytucji. Należy zauważyć, iż orzeczenie to, choć kluczowe dla zaistniałej sytuacji w Trybunale nie spotkało się z przychylnym spojrzeniem najwyższych władz państwowych, a w konsekwencji instrukcje w nim zawarte nie zostały wprowadzone w życie. Do dnia dzisiejszego trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji nie zostało zaprzysiężonych. Biorąc pod uwagę fakt zaprzysiężenia w ich miejsce trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji,

¹⁰ M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 94.

a także stwierdzenie nieważności uchwały Sejmu o wyborze sędziów, brak jest wystarczających podstaw by twierdzić, że kiedyś zostaną dopuszczeni do orzekania. Zaistniały kryzys konstytucyjny, którego podstawą była właśnie kwestia wyboru sędziów, pokazuje jak ważna jest kultura polityczna elit rządzących, której w tej sytuacji zabrakło zarówno większości parlamentarnej VII i VIII kadencji, jak i Prezydentowi RP. Pozostaje wyrazić nadzieję, że owocem przedmiotowego kryzysu będą szerokie zmiany proceduralne wyboru sędziów, obejmujące także podniesienie znaczenia czynnika społecznego przy dokonywaniu tak istotnego dla państwa prawa wyboru, co wpłynie na jego odpolitycznienie. Jest to jednak temat szerszy i zasługujący na osobne, bardziej wnikliwe opracowanie.

Zagadnienie wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego

Wprowadzenie

Od samego początku swojego funkcjonowania Sejm VIII kadencji intensywnie pracował nad nowymi aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Zaowocowało to uchwaleniem trzech ustaw, z czego pierwszą z nich była ustawa z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹ (dalej: ustawa listopadowa). Na potrzeby niniejszego opracowania wybrane zostały przepisy dotyczące zmian dwóch najważniejszych stanowisk w Trybunale, czyli Prezesa i Wiceprezesa. Nowelizacja ta wywołała dyskusję o zasadności wpływu Prezydenta na reelekcję Prezesa oraz kompetencji Sejmu do wygaszenia kadencji zajmujących to stanowisko sędziów. Debata na temat przyszłego kształtu funkcji kierowniczych w Trybunale była podejmowana w kolejnych postępowaniach, jednak w późniejszych wyrokach nic już nie dodano.² Przedmiotem poniższej analizy jest więc tylko to orzeczenie, w którym Trybunał orzekł o niezgodności przepisów wspomnianej ustawy z Konstytucją.

Uzależnienie reelekcji Prezesa od Prezydenta

Problematyka związana z uzależnieniem reelekcji Prezesa od Prezydenta pojawiła się wraz z uchwaleniem ustawy listopadowej. Konstytucyjność jej przepisów została zbadana w postępowaniu o sygnaturze K 35/15. Na

1 Dz. U. 2015 poz. 1928.

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16.

wstępie warto zwrócić uwagę na postanowienie dołączone do akt sprawy dotyczące Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego i Wiceprezesa Stanisława Biernata. Wniosek o wyłączenie z postępowania został przedłożony przez nich samych, co uargumentowali tym, że kwestionowany przepis dotyczy wygaszenia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał odniósł się do tego wniosku przychylnie, przyznając, że treść kontrolowanego przepisu dotyczy statusu tych konkretnych sędziów. Ich udział w rozprawie mógłby wywołać uzasadnione wątpliwości co do bezstronności w postępowaniu. W związku z tym konstytucyjność ustawy listopadowej badana była z wyłączeniem dwóch najważniejszych sędziów, w składzie 5-osobowym. O zbadanie jej zgodności z Konstytucją wnosili aż cztery podmioty: Krajowa Rada Sądownictwa, Grupa Posłów RP, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Ze względu na tożsamość przedmiotową Trybunał postanowił rozpatrzyć je łącznie. Ponadto w związku z faktem, że ustawa listopadowa weszła już wtedy w życie, przedmiotem postępowania stała się ustawa z 25 czerwca 2015 r. w nadanym jej przez nowelizację brzmieniu (dalej: znowelizowana ustawa o TK).

Zarzuty dotyczące nieuprawnionego wpływu Prezydenta na ponowny wybór Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wysunął Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, wnosząc o zbadanie zgodności art. 12 ust. 1 znowelizowanej ustawy o TK z art. 10 i art. 173 Konstytucji. Zgodnie z kwestionowanym przepisem: „Prezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne na okres trzech lat”. Ustawodawca dodał również zdanie drugie: „Na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie”. Wątpliwości Prezesa SN wzbudziło zwłaszcza to ostatnie, gdyż w jego ocenie rozwiązanie w nim przewidziane „uzależniało Prezesa Trybunału mającego zamiar powtarzania kadencji od Prezydenta RP”. W myśl jego argumentacji taka regulacja narusza równowagę między władzami wykonawczą i sędziowską, co może doprowadzić do dysfunkcji tej drugiej. Wskazywał na naruszenie kilku z podstawowych zasad wynikających z przepisów będących wzorcami kontroli: zasady podziału i równowagi władz (art. 10), będącej fundamentem ustroju demokratycznego, niezależności Trybunału oraz jego odrębności od organu władzy wykonawczej (art. 173). Zgodnie z pierwszą z nich wszystkie trzy rodzaje władzy są równorzędne, niezależne od siebie i powinny wzajemnie się kontrolować. Jako jedna z najstarszych zasad występuje niemal

we wszystkich demokratycznych konstytucjach współczesnego świata³. Mając na względzie podstawy ustrojowe RP, Prezes SN podniósł, że wprowadzenie rozwiązania proponowanego w ustawie listopadowej mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której „Trybunał złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta traci cechy niezawisłego, bezstronnego i niezależnego organu”⁴. Podobne stanowisko zajęł Prokurator Generalny oraz Krajowa Rada Radców Prawnych. Ta ostatnia w swojej opinii *amicus curiae*, zauważyła, że znowelizowany art. 12 ust. 1 Ustawy o TK wprowadza nieznane dotąd prawu konstytucyjnemu pojęcie „kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK”, kwestionując w ten sposób samo wprowadzenie zasady kadencyjności funkcji kierowniczych w Trybunale. Zarzut uzasadniono tym, że proponowane rozwiązanie może ograniczyć dostęp części sędziów do sprawowania wspomnianych funkcji, gdyż eliminuje on ich już jako potencjalnych kandydatów, „ze względu na możliwy koniec kadencji podczas sprawowania funkcji”.

Strona Sejmowa, w której imieniu wystąpił Marszałek argumentowała, że zasada kadencyjności występuje analogicznie w Sądzie Najwyższym, a postulat jej wprowadzenia dopatrywała się w przepisach przejściowych konstytucji (art. 238 ust. 2). Trybunał zgodził się z tym, że wprowadzenie takiej zasady w odniesieniu do Prezesa i Wiceprezesa TK leży w zakresie swobody ustawodawcy. Podkreślił jednak, że jest ona ograniczona zasadami niezawisłości i niezależności sędziów TK. „Ustawodawca musi zagwarantować, że wprowadzone rozwiązania nie wpłyną na sposób realizacji kompetencji przez Trybunał, w szczególności zaś – że na realizację tych kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza”. Przychylając się jednak do zarzutów Prezesa SN, nie zgodził się z rozwiązaniem, w którym Prezydent miałby zyskać możliwość oceny pracy sędziego piastującego dotychczas tę funkcję i „nagradzać” sędziego, którego uznaje za sprawnego administratora, powierzając mu dalsze pełnienie obowiązków Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału. Wskazał także na ryzyko związane z wprowadzeniem takiej regulacji, polegające na tym, że

- 3 L. Garlicki, „Polskie Prawo Konstytucyjne Zarys wykładu”, wyd. 2, s. 74. Szerzej o roli zasady podziału władzy jako bezpiecznika pozwalającego na ograniczenie władzy przejętej przez jedną partię lub grupę wodzowską zob. A. Dana, *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, 2009, s. 56, [http://www.doctrina.uph.edu.pl/doctrina_2009/dana_6_2009\(1\)-6.pdf](http://www.doctrina.uph.edu.pl/doctrina_2009/dana_6_2009(1)-6.pdf) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- 4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU 11A/2015 poz. 186.

sędziowie ubiegający się o reelekcję poddawani byłiby naciskom ze strony Prezydenta, czym ten zyskałby wpływ na proces orzekania. W tej sytuacji, argumentował Trybunał, nie powinno podlegać wątpliwości, że doszło do naruszenia zasad podziału władzy, niezawisłości i niezależności sędziowskiej. Dla uzasadnienia swojego stanowiska Trybunał posłużył się również przykładami regulacji z państw Europy Zachodniej, takich jak Portugalia i Hiszpania. W obu istnieje możliwość reelekcji sędziego piastującego funkcję kierowniczą, jednak o ponownym wyborze decydują sędziowie, nie zaś organ władzy wykonawczej. Analogicznie do proponowanego przez Sejm rozwiązania ukształtowana została sytuacja w Estonii, gdzie Prezes Sądu Najwyższego powoływany jest przez Parlament na wniosek Prezydenta. Różnicę w systemie prawnym tego państwa stanowi jednak ustawa o sądach, która wyraźnie zabrania ponownej elekcji do sprawowania funkcji. Na tej podstawie Trybunał uznał ostatecznie, że przepis art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę listopadową jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Kadencja Prezesa sądu konstytucyjnego na świecie

W kontekście wprowadzonej przez Sejm VIII kadencji zasady kadencyjności na funkcjach kierowniczych w Trybunale Konstytucyjnym, warto przyjrzeć się bliżej okresom kadencji osób, sprawujących je w poszczególnych państwach. Komisja Wenecka w swoim raporcie⁵ wskazuje, że długość kadencji na stanowisku Prezesa często jest nierozróżniana z kadencją na stanowisku sędziego sądu konstytucyjnego, jak jest m.in. w Armenii, Austrii, Francji, Norwegii i wspomnianej już Estonii. Interesującym może wydawać się fakt, że kadencja nie tyle Prezesa (Finlandia, Austria), ale w ogóle sędziego Sądu Najwyższego w części z tych państw kończy się dopiero w momencie odejścia na emeryturę (Austria). W zestawieniu z tymi państwami okres zaproponowany przez Sejm (3 lata) wydaje się krótki. Poza tymi wyjątkami kadencja osoby piastującej funkcje kierownicze w sądzie waha się w przedziałach od 2 do 9 lat. Wprowadzenie zasady kadencyjności Prezesa i Wiceprezesa nie uchybiło więc standardom demokratycznym. W odniesieniu do pozostałych sędziów sądów konstytucyjnych, Komisja

5 European Commission for Democracy through Law, *The composition of constitutional courts*, "Science and technique of democracy", 20/1997, s. 11, 13.

stwierdziła, że kadencja ta powinna być długa i bez prawa do reelekcji albo z możliwością jednorazowego ponownego wyboru. Każde jej przedłużanie ma negatywny wpływ na niezależność sądów i stabilność instytucji. W celu zapewnienia bezstronności sędziów państwo powinno więc uwzględnić kryteria wskazane przez Komisję, aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia politycznej zmiany w sądach.

Wnioski

Treść przepisu, który został poddany w wątpliwość przez Prezesa SN zdecydowanie narusza podstawy ustrojowe naszego państwa. Rozwiązanie zaproponowane przez Sejm VIII kadencji, gdzie Prezydent zyskałby wpływ na Prezesa niezależnego organu jakim jest Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Tym samym w tej części wyrok nie powinien wzbudzać wątpliwości co do swej zasadności. Jednak jak wynika z porównania Polski do innych państw demokratycznych, samo wprowadzenie zasady kadencyjności na funkcjach kierowniczych w Trybunale nie uchybia ogólnie przyjętym standardom. Tu należy jednak wspomnieć, że w tym szczególnym okresie, kiedy regulacje dotyczące Trybunału zmieniały się tak dynamicznie, w kolejnej ustawie z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym okres kadencji Prezesa został wydłużony z 3 do 6 lat.

Wygaśnięcie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego

Drugi z zarzutów postawionych przez wnioskodawców, a rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze K 35/15, dotyczy art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 roku, który stanowi, że „kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.” W poświęconej temu problemowi części uzasadnienia, Trybunał rozpatrzył połączone wnioski grupy posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich. W obu wskazano na niezgodność wspomnianego przepisu z artykułami 2 i 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku wskazuje także na niezgodność kwestionowanego przepisu z artykułami: 45 ust. 1, art. 180 i art. 194 ust 1 i 2 Konstytucji. Ponadto zauważa niezgodność

postanowień skarżonej ustawy z przepisami aktów prawa międzynarodowego: art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku⁶ oraz art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku⁷.

Na wstępie należy podkreślić wagę stawianych zarzutów. Dotyczą one nie tylko najbardziej zasadniczych norm polskiej Konstytucji, czyli zasad demokratycznego państwa prawnego i trójpodziału władzy, ale także postanowień ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Uznanie niezgodności przepisów ustawy z 19 listopada 2015 roku z wymienionymi przez wnioskodawców artykułami, musi prowadzić do konkluzji, że jej funkcjonowanie w systemie prawnym jest niedopuszczalne i godziłoby w podwaliny każdego demokratycznego ustroju konstytucjonalnego.

W pierwszej kolejności Trybunał rozważył zagadnienie niejasności przepisu, powołane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w kontekście treści ustawy oraz jej uzasadnienia. Kluczowym, wymagającym interpretacji elementem art. 2 ustawy z 19 listopada, jest pojęcie „kadencji”. Dla dalszych rozważań bardzo istotne jest stwierdzenie czy „kadencja” w rozumieniu art. 2 oznacza okres sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego czy cały, dziewięcioletni okres sprawowania mandatu przez sędziego Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje na dwa przyjmowane powszechnie w Europie modele wyboru osób sprawujących funkcje kierownicze w sądach konstytucyjnych. W pierwszym, Prezesa mianuje organ zewnętrzny, drugi natomiast zakłada wybór prezesa przez wewnętrzny organ sądu. Zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent, jednak spośród kandydatów wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego. Jest to zatem rozwiązanie w pewien sposób kompromisowe, w którym zarówno organ zewnętrzny i wewnętrzny wzajemnie ograniczają swoją władzę, bardziej zbliżone jednak do pierwszego z opisanych modeli. Trybunał Konstytucyjny, przywołując badania prof. Eugeniusza Zwierzchowskiego z 1994 roku, stwierdza, że regułą było, iż przy przyjęciu podobnego rozwiązania termin upływu kadencji Prezesa pokrywał się z chwilą wygaśnięcia jego mandatu sędziowskiego, podczas gdy w przypadku wyboru Prezesa przez organ wewnętrzny, termin ten był krótszy i sztywno określony. Jednak ze wspomnianego już artykułu Komisji Weneckiej wynika, że między sposobem

6 Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284.

7 Dz. U. 1977 nr 38 poz. 167.

wyboru osoby sprawującej funkcje kierownicze, a oznaczeniem okresu zajmowania przez niego tego stanowiska nie zachodzi wyraźna korelacja⁸.

Trybunał podnosi dalej, że mimo iż w przeciwieństwie do Prezesów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego, kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nie jest sztywno określona, funkcjonują w tym zakresie pewne zasady, które pośrednio decydują o jej długości. Sztywny, dziewięcioletni okres kadencji sędziego Trybunału pozwala na określenie dokładnej daty wygaśnięcia jego mandatu, natomiast indywidualno-konkretny akt Prezydenta o powołaniu sędziego na Prezesa dokładnie wskazuje moment objęcia przez niego stanowiska. Znając moment zakończenia kadencji sędziego i chwilę powołania go na Prezesa, można wskazać, jak długo będzie on swoją funkcję sprawował. Możliwe jest zatem wyznaczenie kadencji Prezesa Trybunału, jako okresu sprawowania przez niego funkcji kierowniczej, jednak do tej pory ustawodawca korzystał ze sformułowania „kadencja” tylko w rozumieniu okresu pełnienia swojej funkcji przez każdego z sędziów Trybunału.

Taka wykładnia art. 2 prowadziłaby jednak do rażącego naruszenia zasady zawartej w art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji o nieusuwalności sędziów i dziewięcioletniej kadencji. Należałoby bowiem uznać, że przez wygaśnięcie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału rozumie się przedwczesne zakończenie okresu sprawowania przez nich funkcji sędziów Trybunału. Zgodnie z wymienionymi wyżej przepisami, nie jest to prawnie możliwe, a podobna ingerencja władzy ustawodawczej w sprawy sądownictwa staje w opozycji także wobec art. 10 Konstytucji, który ustanawia trójpodział władzy w Polsce.

W ten sposób Trybunał dochodzi do wniosku, że ustawodawca, posługując się terminem „kadencja” musi odnosić się wyłącznie do okresu sprawowania funkcji kierowniczej przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Jednocześnie staje na stanowisku, że nie jest sprzeczne z prawem ustalenie rozumianej w ten sposób sztywnej kadencji. Problem stanowi natomiast samo wygaszenie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa.

Jako uzasadnienie zastosowanego w ustawie z 19 listopada 2015 roku rozwiązania legislacyjnego, podano wzorowanie się na mechanizmie zastosowanym podczas implementacji zmian w zasadach sprawowania funkcji Prezesa Sądu Najwyższego, wprowadzonych na mocy ustawy z 12 czerwca 2015

8 European Commission for Democracy through Law, *The composition of constitutional courts*, s. 10, 11.

roku⁹. Trybunał wskazuje jednak, że pierwotny projekt ustawy z 12 czerwca zakładał sześciomiesięczny okres sprawowania funkcji przez Prezesa wybranego według uprzednio obowiązujących zasad, natomiast po konsultacji został on przedłużony do roku. W ustawie z 19 listopada termin wygaszenia kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa został skrócony do trzech miesięcy. Trybunał wskazuje w tym miejscu przywołany przez grupę posłów składających wnioszek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2006¹⁰, w którym stwierdził on, że niedozwolone jest natychmiastowe wygaszenie mandatów członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji bez odpowiedniego uzasadnienia. Trybunał zauważył podobieństwa w obu sprawach i uznał, że rozwiązanie przyjęte w ustawie z 19 listopada narusza zasadę niezależności Trybunału. Ustawodawca może bowiem skracać kadencję określonego organu, jednak nie ma uprawnień do tego, aby tak znacząco i w sposób retroaktywny wpływać na długość kadencji organu obecnie urzędującego. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być poddawany naciskom ze strony ustawodawcy, a już sama perspektywa możliwości utraty stanowiska w wyniku decyzji legislatury prowadziłaby do utraty sędziowskiej niezawisłości. Równie głęboka ingerencja organu ustawodawczego w sprawy wyłączne dla władzy sądowniczej prowadzi także do naruszenia odrębności i niezależności Sądów i Trybunałów, gwarantowanej przez art. 173 Konstytucji.

Zgodnie z utartą linią orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność przepisów aktów prawnych, z aktami wyższego rzędu, sprawdzają czy przynajmniej jedna z metod interpretacji pozwala osiągnąć rezultat, który prowadzi do braku sprzeczności przepisów. W tym przypadku żaden z modeli wykładni nie pozwolił na uznanie, że przepis art. 2 ustawy z 19 listopada pozostaje w zgodności z Konstytucją, łamiąc zasady trójpodziału władzy, niezależności sądownictwa i określoności prawa¹¹.

9 Ustawa z 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2015 poz. 1167).

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU 2A/2006 poz. 24.

11 Por. G. Koksanowicz w artykule *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa* (w „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22) przywołuje trzyelementowy test określoności. Składa się na nią poprawność, precyzyjność i jasność przepisów. Pierwszy z elementów Trybunał opisuje jako poprawność redakcji przepisu z punktu widzenia językowego i logicznego. Przepis jest jasny, jeśli tworzy unormowanie klarowne i zrozumiałe dla ich adresatów (wyrok z dnia 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07, OTK ZU 2008

Kolejnym zagadnieniem, rozważanym przez Trybunał na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich jest zgodność przepisu wygaszającego kadencję Prezesa i Wiceprezesa z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka), który posługuje się sformułowaniem „niezawisły i bezstronny sąd”. Międzynarodowy standard niezawisłości został wyznaczony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 30 listopada 2015 roku w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce*¹². Przy ustalaniu niezawisłości sądu nakazuje on uwzględnić między innymi sposób mianowania i długość kadencji jego członków czy sposoby ochrony przed naciskami z zewnątrz, a ponadto wskazuje, że potwierdzeniem niezawisłości jest nieusuwalność sędziów przez egzekutywę. W drodze analogii należy rozszerzyć tę dyrektywę także na legislatywę.

Rzecznik Praw Obywatelskim przywołał w swoim wniosku także normę wyprowadzoną z przepisu art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, zakazującą ograniczania zasad równości w dostępie obywateli do służby publicznej. Wygaszenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału miałyby spowodować tego typu ograniczenie w stosunku do osób odpowiednio Andrzeja Rzeplińskiego i Stanisława Biernata, sprawujących wymienione funkcje. Okolicznością przemawiającą za uznaniem art. 2 ustawy z 19 listopada za przepis konstytuujący normę indywidualną jest postanowienie Trybunału z 2 grudnia 2015 o wyłączeniu Andrzeja Rzeplińskiego i Stanisława Biernata z udziału w postępowaniu prowadzonym w opisywanej sprawie K 35/15. Postanowienie wydano na wniosek wyłączonych sędziów. Gdyby zostali oni jednak dopuszczeni do orzekania o konstytucyjnej zgodności przepisów ustawy z 19 listopada 2015 roku można byłoby podnieść zarzut wystąpienia przeciwko zasadzie *nemo iudex in causa sua*. Do tego bardzo zasadnego zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny wyraźnie się jednak nie ustosunkował.

Wnioski

Podsumowując tę część wyroku, trudno polemizować z uzasadnieniem Trybunału Konstytucyjnego. Przeprowadzając dogłębną analizę, wyraźnie

nr 4 poz. 62) i precyzyjny kiedy jego sformułowanie pozwala na ustalenie znaczenia i wywoływanych przez niego skutków prawnych w stopniu dostatecznie precyzyjnym (wyrok z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU 2010 nr 3 poz. 23).

¹² Nr skargi 23614/08.

wykazał on sprzeczność art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 roku z przepisami Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Jednocześnie wydaje się, że przepis ten miałby rację bytu w polskim systemie prawnym po wprowadzeniu dwóch zasadniczych modyfikacji. Ustawodawca zamiast terminu „kadencja” musiałby posłużyć się sformułowaniem „okres sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego”, natomiast trzymiesięczny termin wygaszenia kadencji musiałby zostać wydłużony przynajmniej do roku. Wyprowadzając logiczne wnioski z uzasadnienia wyroku Trybunału, z dużą dozą prawdopodobieństwa można przypuszczać, że przepis w brzmieniu „Okres sprawowania funkcji kierowniczej przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie roku od dnia wejścia w życie ustawy” pozytywnie przeszedłby test zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Zawody prawnicze

Wstęp

W okresie pomiędzy lipcem 2015 a grudniem 2016 roku Trybunał Konstytucyjny wydał pewną grupę orzeczeń, które odnosiły się do materii szeroko rozumianych zawodów prawniczych, przede wszystkim do zawodu adwokata i radcy prawnego. Przedmiot analizy dokonanej w tym rozdziale stanowi pięć wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących różnych zagadnień związanych z instytucją zawodów prawniczych, takich jak: wysokość stawek minimalnych za czynności adwokackie w sprawach z wyboru i z urzędu, wysokość opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowym, zwrot kosztów zastępstwa procesowego wykonywanego przez profesjonalnego pełnomocnika, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej – udzielonej z urzędu oraz ponoszonej przez Skarb Państwa – i wysokość stawki za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia, procedura wyznaczenia i uprawnienia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do podstawowego podziału orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – dokonywanego przez polskiego ustawodawcę¹ oraz przez przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego² i zakładającego rozróżnienie w tym zakresie dwóch form orzeczeń: wyroków i postanowień – warto podkreślić, że wszystkie orzeczenia analizowane w tym rozdziale przybrały formę postanowień. Należy jednak poczynić równoczesne

1 W obecnym stanie prawnym przesądza o tym art. 102 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2016 poz. 2072).

2 Por. w tym zakresie np. T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, 3, s. 986.

zastrzeżenie i wyraźnie wskazać, że poszczególne postanowienia – analizowane w niniejszym rozdziale – zostały wydane przez Trybunał w wyniku prowadzenia postępowań w różnego rodzaju trybach procedowania. Egzemplifikując, jedno z postanowień zostało wydane w wyniku wniesienia w trybie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP wniosku o dokonanie abstrakcyjnej kontroli zgodności norm – rozporządzenia wykonawczego z ustawą – przez podmiot legitymowany szczególnie (Naczelną Radę Adwokacką), z kolei inne postanowienie zostało wydane w wyniku wniesienia w trybie art. 193 Konstytucji RP pytania prawnego przez sąd (Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie). Pozostałe z kolei postanowienia zostały wydane po rozpoznaniu skarg konstytucyjnych wniesionych w trybie art. 79 Konstytucji RP lub też po złożeniu wniosku przez pełnomocnika wnoszącego skargę konstytucyjną o zwrot kosztów zastępstwa wykonywanego przez adwokata.

Wysokość stawek minimalnych za czynności adwokackie w sprawach z wyboru i z urzędu

Jednym z postanowień Trybunału Konstytucyjnego dotyczących materii zawodów prawniczych – wydanych w okresie objętym analizą – jest postanowienie z dnia 5 kwietnia 2016 roku w sprawie o sygn. akt U 7/14³. Niniejsze postanowienie zostało wydane po rozpoznaniu wniosku złożonego w trybie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP przez podmiot legitymowany szczególnie, a konkretnie przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej adwokatów, tj. Naczelną Radę Adwokacką. Przedmiotem wniosku było dokonanie abstrakcyjnej kontroli zgodności norm (rozporządzenia wykonawczego z ustawą), a – mówiąc ściślej – wybranych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu⁴ (dalej jako „Rozporządzenie”) z wzorcami kontroli w postaci określonych przez wnioskodawcę regulacji ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze⁵ (dalej jako „Prawo o adwokaturze”). Wnioskodawca sformułował w tym zakresie

³ OTK ZU A/2016 poz. 6.

⁴ Dz. U. 2002 nr 163 poz. 1348.

⁵ T.j. Dz. U. 2009 r. nr 146 poz. 1188 ze zm.

aż sześć różnych zarzutów⁶. Należy poczynić równoczesne zastrzeżenie, iż zakres merytorycznego rozpoznania w sprawie został wstępnie określony przez wnioskodawcę jeszcze szerzej niż wynikałoby to z ustaleń powyżej poczynionych, jednakże zakres ten został następnie ograniczony przez sam Trybunał Konstytucyjny⁷.

Niniejsza sprawa dotyczyła kwestii wysokości stawek minimalnych za czynności adwokackie. Warto w tym miejscu podkreślić, że szczególne wątpliwości wnioskodawcy w tej sprawie wzbudziła wysokość stawek minimalnych za czynności adwokackie w trzech rodzajach spraw. Po pierwsze, w sprawach o odszkodowanie lub o zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania (§ 11 ust. 1 pkt 25 Rozporządzenia). Po drugie, w postępowaniu przed Trybunałem za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie, a także sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej i sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia tej skargi (§ 13 ust. 6 Rozporządzenia). Po trzecie, w sprawach o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym wynikających z przepisów o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (§ 14 ust. 6 Rozporządzenia).

6 Konkretyzując zaprezentowaną tezę, należy wskazać, że wniosek dotyczył zbadania zgodności:

- 1) § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia 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 z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze,
- 2) § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 16 ust. 2 oraz art. 29 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1,
- 3) § 13 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1,
- 4) § 13 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 16 ust. 2 oraz art. 29 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1,
- 5) § 14 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1,
- 6) § 14 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 16 ust. 2 oraz art. 29 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1.

7 Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na postanowienie TK z dnia 9 maja 2014 roku w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi w pozostałym zakresie wskazanym przez wnioskodawcę (które to postanowienie zostało utrzymane w mocy postanowieniem z dnia 9 lipca 2014 roku) oraz na stosowne zarządzenie sędziego TK z dnia 9 maja 2014 roku.

Co przy tym istotne, wnioskodawca usystematyzował sformułowane przez siebie zarzuty w dwie grupy. Pierwsza grupa zarzutów dotyczyła stawek minimalnych za czynności adwokackie w sprawach prowadzonych z wyboru, druga natomiast – prowadzonych z urzędu. Wprowadzone przez wnioskodawcę rozróżnienie wynikało, w zamierzeniu wnioskodawcy, z tego, że sposób ustalania kosztów zastępstwa procesowego jest inny w sprawach prowadzonych z wyboru oraz w sprawach prowadzonych z urzędu. W sprawach prowadzonych z wyboru wynagrodzenie adwokata – jak wskazał wnioskodawca – określa umowa z klientem, natomiast stawki minimalne stanowią podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów zastępstwa procesowego stronie reprezentowanej przez adwokata. Z kolei w sprawach prowadzonych z urzędu stawki minimalne stanowią, co do zasady, należne adwokatowi wynagrodzenie.

Jak zarazem wskazał wnioskodawca, we wskazanych przez niego trzech rodzajach postępowań – dotyczących zresztą ochrony wolności praw konstytucyjnych – jedną ze stron jest państwo, które ma dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej i środków finansowych. Przez wprowadzenie niskich stawek minimalnych to strona słabsza, czyli jednostka będąca procesowym przeciwnikiem państwa i mająca pełnomocnika z wyboru, ponosi finansową odpowiedzialność za koszty zastępstwa procesowego bez względu na jego wynik. W takiej sytuacji – zdaniem NRA – wiele osób, których prawa zostały przez państwo naruszone, zrezygnuje z ochrony ich przed sądem.

Uzasadniając swoje zarzuty, wnioskodawca wyjaśnił, że wysokość stawek minimalnych za czynności adwokackie we wskazanych postępowaniach – w sprawach, w których pomoc prawna świadczona jest przez adwokata z wyboru – określono w sposób wadliwy. Jak uzasadniła Naczelna Rada Adwokacka, stawki minimalne za czynności adwokackie stanowią podstawę zasądzenia opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego na rzecz strony wygrywającej. Przy zasądzaniu opłaty sąd uwzględnia charakter sprawy i wkład pracy adwokata, z tym zastrzeżeniem, że wysokość opłaty może wynosić sześciokrotność stawki maksymalnej tylko w szczególnych wypadkach. Co do zasady, strona wygrywająca sprawę, może liczyć na zwrot niewielkiej części kosztów poniesionych na obsługę prawną – w wysokości stawki minimalnej. Stawki minimalne zostały dodatkowo określone w sposób rażąco arbitralny, przez co nie pozostają w związku z rzeczywistym kosztem, jaki poniosła strona na obsługę prawną.

We wszystkich wskazanych we wniosku rodzajach spraw drugą stroną postępowania jest państwo, które – jak zaznaczył wnioskodawca – miałyby „wciągać” obywatela w proces przez niezachowanie odpowiednich warunków

w zakładzie karnym, niesłuszne skazania, zatrzymanie lub aresztowanie albo przez wydanie niekonstytucyjnych przepisów. Określenie stawek minimalnych w wysokości 120 zł (niesłuszne skazanie, złe warunki wykonywania kary) i 240 zł (postępowanie przed TK) – w ocenie podmiotu występującego w tej sprawie z wnioskiem – sprawia, że właściwie cały ciężar finansowy obsługi prawnej w sprawach, które wynikły z zaniedbań państwa, spoczywa na jednostce, która domaga się odszkodowania od państwa lub broni swoich praw w procedurze skargi konstytucyjnej.

Co więcej, zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej rzeczywiste koszty obsługi prawnej oparte na cenach rynkowych obsługi prawnej są znacznie wyższe niż określone w Rozporządzeniu. Jest to szczególnie widoczne w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane przepisy Rozporządzenia są – co wynika z przedstawionych przez niego zarzutów – niezgodne z przepisami upoważniającymi do ich wydania. Naczelna Rada Adwokacka sygnalizuje zarazem, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości, określając wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, musi mieć na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. Równocześnie, w myśl art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze, określając wysokość stawek minimalnych, Minister Sprawiedliwości, winien mieć na względzie rodzaj i zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.

Zakwestionowane natomiast przepisy Rozporządzenia określające wysokość stawek minimalnych w trzech wskazanych rodzajach postępowań – jak zaznaczyła Naczelna Rada Adwokacka – w ogóle nie uwzględniają w jej przekonaniu wytycznych zawartych w przepisie upoważniającym. W szczególności wysokość tychże stawek ustalono w Rozporządzeniu na poziomie nie mającym związku z zawilnością sprawy oraz nie uwzględniającym niezbędnego nakładu pracy adwokata.

Uzasadniając swoje zarzuty dotyczące spraw prowadzonych z urzędu, Naczelna Rada Adwokacka wskazała z kolei, że zgodnie z § 19 Rozporządzenia, stawki minimalne stanowią podstawę określenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, które Skarb Państwa zobowiązany jest uiścić na rzecz adwokata prowadzącego sprawę z urzędu. Niezgodność stawek minimalnych z wytycznymi ustawowymi ma znaczenie dla spraw prowadzonych z urzędu.

Zdaniem wnioskodawcy wysokość stawek minimalnych we wskazanych sprawach, gdy adwokat pełni swą funkcję z urzędu, „w żaden sposób nie uwzględnia rodzaju i złożoności sprawy oraz wymaganego nakładu pracy adwokata”, zatem nie realizuje ustawowych wytycznych.

Dokonując rozpoznania wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej w zakresie powyżej wskazanym, po przeanalizowaniu stanowisk Ministra Sprawiedliwości⁸ i Prokuratora Generalnego⁹ Trybunał postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym¹⁰ (dalej jako „Ustawa o TK z 1997 roku”) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym¹¹ (dalej jako „Ustawa o TK z 2015 roku”).

Uzasadniając wydane przez siebie postanowienie w przedmiocie umorzenia niniejszego postępowania – a zatem orzeczenie nie dokonujące rozstrzygnięcia niniejszej sprawy co do istoty – Trybunał Konstytucyjny przyjął na wstępie, iż niniejsza sprawa podlega rozpoznaniu w trybie oraz na zasadach określonych w Ustawie o TK z 1997 roku. Jednocześnie Trybunał zauważył, iż problemem konstytucyjnym wynikającym z wniosku – w zakresie przekazanym do merytorycznego rozpoznania – jest to, czy Minister Sprawiedliwości, określając w przepisach Rozporządzenia stawki minimalne i opłaty za czynności adwokackie we wskazanych przez wnioskodawcę rodzajach spraw, poprawnie uwzględnił wytyczne zawarte w przepisach upoważniających, to jest w art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze. Istota zarzutów odnosi się tym samym – jak podkreślił TK – do wysokości stawek minimalnych i ustalanych na ich podstawie opłat za czynności adwokackie i koszty nieopłaconej pomocy prawnej, których dotyczą § 11 ust. 1 pkt 25, § 13 ust. 6 i § 14 ust. 6 Rozporządzenia.

8 Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 24 września 2014 roku wniósł o uznanie, że § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 2 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 19 pkt 1, § 13 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2, § 13 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1, § 14 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 oraz § 14 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1 Rozporządzenia są zgodne odpowiednio z art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 1 i 2 Prawa o adwokaturze.

9 Prokurator Generalny w piśmie z dnia 4 marca 2015 roku wniósł o stwierdzenie, że § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 19 pkt 1, § 13 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1 oraz § 14 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1 Rozporządzenia są zgodne odpowiednio z art. 29 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Prawa o adwokaturze. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

¹⁰ Dz. U. 1997 nr 102 poz. 643 ze zm.

¹¹ Dz. U. 2016 poz. 293.

Równocześnie Trybunał wskazał, że w dniu 1 stycznia 2016 roku weszły w życie dwa rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie¹² (dalej jako „Rozporządzenie w sprawie opłat”) i w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu¹³ (dalej jako „Rozporządzenie w sprawie kosztów”). Przepisy obydwu wskazanych rozporządzeń zmieniły wysokość stawek minimalnych, a także zasady zasądzania opłaty za czynności zastępstwa procesowego w sprawach, w których zastępstwo procesowe jest sprawowane przez adwokata z wyboru, oraz istotnie zmieniły mechanizm określania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu. Przepisy wskazanych rozporządzeń – jak uznał Trybunał – doprowadziły przy tym zarówno do zwiększenia o co najmniej połowę stawek minimalnych stanowiących podstawę zasądzenia opłaty z tytułu zastępstwa procesowego pełnionego przez adwokatów z wyboru, jak również do faktycznego podwyższenia wysokości należnego adwokatom wynagrodzenia w sprawach, w których świadczą oni pomoc prawną z urzędu.

Trybunał zwrócił zarazem uwagę, że nowe rozporządzenia weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. Zgodnie z § 21 Rozporządzenia w sprawie opłat oraz § 22 Rozporządzenia w sprawie kosztów prawodawca przyjął w tym przypadku regułę intertemporalną, zgodnie z którą w sprawach będących w toku – do zakończenia postępowania w danej instancji i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania – należy stosować dawne prawo, jeśli chodzi o wysokość stawek minimalnych i opłat za czynności adwokata z tytułu zastępstwa procesowego oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej.

Mając wszystko powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto uzasadnieniu do tego postanowienia, że chociaż zaskarżone we wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej przepisy Rozporządzenia zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2016 roku i zastąpione zupełnie nowym rozwiązaniem legislacyjnym, to jednak uchylone przepisy stosuje się nadal – na podstawie przepisów przejściowych – do zakończenia sprawy w danej instancji, a w wypadku skarg konstytucyjnych – do ich ostatecznego rozpoznania przez Trybunał.

W świetle całokształtu poczynionych przez siebie ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że zakwestionowane przepisy Rozporządzenia

¹² Dz. U. 2015 poz. 1800.

¹³ Dz. U. 2015 poz. 1801.

zachowują wciąż moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 Ustawy o TK z 1997 roku. Mają one bowiem być stosowane aż do zakończenia sprawy w danej instancji, czyli wciąż stanowią podstawę prawną określenia wysokości kosztów zastępstwa procesowego w sprawach, w których pomoc prawna świadczona jest przez adwokata z wyboru oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu. Tym samym okoliczność wejścia w życie obu nowych rozporządzeń nie stanowiła w ocenie Trybunału podstawy do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

Niemniej jednak – jak równocześnie wskazał Trybunał w uzasadnieniu do analizowanego postanowienia w przedmiocie umorzenia postępowania – wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest, pomimo wszystko, niedopuszczalne z innego powodu. Istota zarzutów wnioskodawcy koncentruje się, jak podkreślił TK, na nieprawidłowym wykonaniu przez Ministra Sprawiedliwości upoważnienia ustawowego w zakresie określenia wysokości stawek minimalnych, a w konsekwencji również – ustalanych na ich podstawie – opłat za czynności adwokackie i kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Nieprawidłowość ta ma polegać – w ocenie wnioskodawcy – na zbyt niskiej wysokości stawki, które mają nie odpowiadać nakładowi pracy ani zawłości sprawy, czego wymaga przepis upoważniający.

W nawiązaniu do powyższego Trybunał zwrócił uwagę, że tak sformułowany zarzut nie może zostać, co do zasady, merytorycznie rozstrzygnięty i – w konsekwencji – zasadne jest umorzenie postępowania w tej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem adekwatnych narzędzi umożliwiających mu ocenę prawidłowości wykonania przepisu ustawy upoważniającego do określenia w rozporządzeniu wykonawczym wysokości stawek lub świadczeń w sytuacji, kiedy zarzut zmierza do wykazania niezgodności ich wysokości z treścią wytycznych, określających materialne kryteria, jakie ma uwzględniać organ upoważniony. Co istotne, nie jest to – jak stwierdził TK – proste konfrontowanie kwoty wynikającej z przepisów rozporządzenia z kwotą wynikającą z ustawy bądź algorytmem ustalania tej kwoty określonym przez ustawę.

Spór dotyczy natomiast tego, czy stawka minimalna – wynosząca dla rodzajów spraw, których dotyczą zaskarżone przepisy odpowiednio 120 zł i 240 zł – może być uznana za odpowiadającą „zawłości sprawy” i „nakładowi pracy adwokata”. W sferze tej prawodawca zdaniem Trybunału cieszy się szerokim marginesem swobody. Określając wysokość stawek minimalnych i opłat, zdaniem TK winien on współdziałać z organami samorządu zawodów zaufania publicznego, z uwzględnieniem zasady dialogu i współpracy

partnerów społecznych (czego dowodzić może treść preambuły Konstytucji oraz art. 20 Konstytucji).

Nie istnieje natomiast – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – żaden obiektywny miernik, który umożliwiłby Trybunałowi ocenę zgodności konkretnej stawki lub opłaty z wytycznymi wynikającymi z art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze. Trudności w tym zakresie zdaje się mieć nawet wnioskodawca, bo jego argumentacja sprowadza się do przywołania ogólnych twierdzeń o zawłości poszczególnych rodzajów spraw i wynikłego stąd koniecznego nakładu pracy adwokata oraz skonstatowania, że stawka minimalna nie jest adekwatna dla tych spraw. W ocenie TK wnioskodawca nie wskazał zarazem – jako dowodu, w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 roku – operatywnego mechanizmu, który mógłby być zastosowany w toku oceny zakwestionowanych przepisów.

Trybunał zauważył przy tym co prawda, że wysokość stawek, stanowiących podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej wynikająca z przepisów Rozporządzenia jest relatywnie niska i odbiega od rynkowych stawek wynagrodzeń adwokatów. Jednak równocześnie ocenił, że – w związku z określonym w Prawie o adwokaturze oraz w Rozporządzeniu mechanizmem zasądzania tych opłat i kosztów – nie da się bezspornie przyjąć, że stawki minimalne i ostatecznie zasądzone na ich podstawie koszty zastępstwa procesowego lub wynagrodzenie adwokata z urzędu w sposób rażący i oczywisty w każdym wypadku nie odpowiadały nakładowi pracy i zawłości sprawy. A tylko taka sytuacja otwierałaby Trybunałowi – jak stwierdził w uzasadnieniu do niniejszego postanowienia – drogę do merytorycznej oceny zaskarżonych przepisów w perspektywie zarzutów postawionych w niniejszej sprawie. Nawet wówczas pozostawałby ponadto jednak do rozważenia dodatkowy problem skutków orzeczenia trybunalskiego ukierunkowanych na to, by zapewnić systemową spójność rozwiązań dotyczących zwrotu kosztów zastępstwa procesowego lub wynagrodzenia adwokata udzielającego pomocy prawnej z urzędu.

Podsumowując złożony wywód Trybunału Konstytucyjnego przedstawiony w uzasadnieniu do analizowanego postanowienia, należy uznać, że przedstawiony przez wnioskodawcę problem prawny do rozstrzygnięcia – pomimo iż wydaje się ważki z perspektywy adwokatury – nie został definitywnie rozstrzygnięty z przyczyn formalnych. Tym samym, nie można zupełnie wykluczyć, że przywołany problem prawny będzie jeszcze w przyszłości stanowił przedmiot rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Wysokość opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowym

Kolejnym postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego, wydanym w analizowanym okresie i dotyczącym zarazem materii zawodów prawniczych, jest postanowienie z dnia 15 września 2015 roku w sprawie o sygn. akt P 111/15¹⁴.

Jak już zasygnalizowano na wstępie, niniejsze postanowienie zostało wydane w wyniku wniesienia w trybie art. 193 Konstytucji RP pytania prawnego przez sąd¹⁵ – a, mówiąc ściślej, Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie o treści, czy określone przepisy ustawowe (przepisy Prawa o adwokaturze oraz przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁶; dalej jako „Ustawa o radcach prawnych”), jak również czy określone przepisy rozporządzeń wykonawczych (przepisy – dotyczącego adwokatów – Rozporządzenia oraz – dotyczącego radców prawnych – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu¹⁷; dalej jako „Rozporządzenie dotyczące radców prawnych”) są zgodne z konstytucyjnym wzorcem kontroli odnoszącym się wprost do instytucji rozporządzenia wykonawczego, tj. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP¹⁸. W tym zakresie sąd występujący z pytaniem prawnym sformułował aż dwanaście szczegółowych kwestii do rozstrzygnięcia¹⁹.

14 OTK ZU 8A/2015 poz. 130.

15 Zob. szerzej na temat instytucji pytania prawnego do TK: M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

16 Dz. U. 2010 nr 10 poz. 65 ze zm.

17 Dz. U. 2013 poz. 490.

18 Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP: Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”

19 Uściślając tę tezę należy wskazać, iż pytanie prawne dotyczyło następujących kwestii: „(...) czy:

- 1) 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,
- 2) 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,

Przywołana sprawa odnosiła się do zagadnienia wysokości opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowym. Pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie – które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 13 lipca 2015 roku²⁰ – zostało skierowane w związku z koniecznością uzupełnienia wyroku – uwzględniającego częściowo powództwo o zapłatę – o rozstrzygnięcie dotyczące kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Warto w tym momencie jednocześnie wskazać, że z wnioskiem o uzupełnienie wyroku wystąpiła powódka. W postępowaniu powódka była reprezentowana przez adwokata, a pozwana przez radcę prawnego.

Należy wyraźnie podkreślić, że – formułując omawiane pytanie prawne – pytający sąd zakwestionował przepisy Prawa o adwokaturze oraz Ustawy o radcach prawnych. Ponadto sąd zakwestionował także przepisy

3) 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,

4) 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 pytania zawarte w punktach 3 i 4 postanowienia – czy:

5) § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

6) § 4 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

7) § 6 pkt 6 powołanego w punkcie 3 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

8) § 13 ust. 2 pkt 2 w związku z § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

9) § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

10) § 4 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

11) § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

12) § 12 ust. 2 pkt 2 w związku z § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.²⁰

²⁰ Postanowienie sądu w tym zakresie wydano z kolei w dniu 14 kwietnia 2014 roku w sprawie o sygn. akt II C 284/11.

rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie wskazanych ustaw i regulujących wysokość opłat za czynności adwokatów i radców prawnych.

Warto w tym miejscu jednocześnie zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu niniejszego postanowienia – dotyczącego rozpoznania ww. pytania prawnego – Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed dokonaniem oceny prawnej wyraźnie wskazał, iż uzasadnienie wskazanego pytania prawnego jest, co do zasady, tożsame z uzasadnieniem w pytaniach prawnych wniesionych już uprzednio przez ten sam sąd. Tym samym – jak należy uznać – przedstawiony do rozstrzygnięcia problem prawny był już wcześniej znany Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jak wynika z uzasadnienia do wydanego przez TK postanowienia, uzasadnienie tego pytania prawnego jest, co do zasady, tożsame z uzasadnieniem pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, których rozpoznanie przez Trybunał zostało zakończone postanowieniem z dnia 18 grudnia 2014 r. wydanym w sprawie o sygn. akt P 26/14²¹.

Rozpoznając pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie w zakresie powyżej wskazanym, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 Ustawy o TK z 1997 roku w związku z art. 134 pkt 3 o TK z 2015 roku. Uzasadniając wydane przez siebie postanowienie w przedmiocie umorzenia postępowania, Trybunał Konstytucyjny przeanalizował na wstępie wymagania formalne dotyczące pytania prawnego, wynikające zarówno z Konstytucji RP, jak i z Ustawy o TK z 1997 roku oraz Ustawy o TK z 2015 roku. Jednocześnie – odwołując się do treści art. 134 pkt 3 Ustawy o TK z 2015 roku – Trybunał stwierdził, że do oceny spełnienia przesłanek pytania prawnego wniesionego do Trybunału przed dniem 30 sierpnia 2015 roku (tak jak ma to miejsce w zaistniałym stanie faktycznym), mają zastosowanie przepisy obowiązujące w chwili wszczęcia postępowania przed Trybunałem, to jest Ustawy o TK z 1997 roku.

Trybunał Konstytucyjny uznał zarazem, że w rozważanej sprawie doszło do kumulacji ujemnych przesłanek procesowych uzasadniających umorzenie postępowania. Przede wszystkim zdaniem Trybunału niniejsze pytanie prawne nie spełnia wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 Ustawy o TK z 1997 roku, to jest uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie. Pytający sąd nie wykazał ani nawet nie uprawdopodobnił także spełnienia wymagania, o którym mowa w art. 32 ust. 3 Ustawy o TK z 1997 roku, to jest wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy

²¹ OTK ZU nr 11/A/2014 poz. 130.

w związku z którą postawiono to pytanie. Takiego związku nie dostrzega również Trybunał, uwzględniając stan faktyczny i prawny sprawy zawisłej przed pytającym sądem.

Co więcej, według Trybunału Konstytucyjnego analiza *petitum* i lakonicznego uzasadnienia omawianego pytania prawnego – sprowadzającego się w istocie do przywołania treści przepisów i ogólnych zarzutów pod ich adresem – prowadzi do wniosku, że pytanie prawne zostało sformułowane w taki sam sposób, jak w sprawach już rozstrzygniętych przez Trybunał (między innymi w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 roku wydanym w sprawie o sygn. akt P 26/14). Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 roku już uprzednio wyjaśnił on dokładnie Sądowi Okręgowemu Warszawa-Praga w Warszawie powody umorzenia postępowania i znaczenie wynikających z Konstytucji i Ustawy o TK z 1997 roku przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Wymagania te – jak stwierdził jednoznacznie Trybunał – zachowują pełną aktualność w rozpoznawanej sprawie.

Dokonując podsumowania analizowanego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać, iż nie dostarcza ono żadnych nowych relewantnych poglądów orzeczniczych w przedmiocie zagadnienia wysokości opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowym. Na podstawie tego orzeczenia można jednak równocześnie wywnioskować, że problem podniesiony w pytaniu prawnym nie jest problemem jednostkowym i incydentalnym a polskie sądy – w tym między innymi Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie – już wcześniej przedstawiały Trybunałowi pytania prawne w zakresie regulacji dotyczących wysokości opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowym. Może to zarazem dowodzić faktu, że materia regulacji ustawowych i podustawowych dotycząca zagadnienia wysokości opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowym budzi w praktyce orzeczniczej wątpliwości prawne leżące po stronie polskich sądów.

Inne zagadnienia dotyczące materii zawodów prawniczych

Poza omówionymi powyżej dwoma postanowieniami Trybunału Konstytucyjnego (dotyczącymi kwestii wysokości stawek minimalnych za czynności adwokackie w sprawach z wyboru i z urzędu oraz wysokości opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowym) można również

wskazać kilka innych podobnych, też wartych odnotowania, postanowień odnoszących się do tematyki zawodów prawniczych, które zostały wydane w okresie objętym analizą. Wskazane postanowienia dotyczą co prawda kilku innych (niż dotychczas przywołane) zagadnień szczegółowych dotyczących szeroko rozumianej materii zawodów prawniczych, jednak postanowienia takie – podobnie jak te już omówione – można również bez wątpliwości zakwalifikować pod względem przedmiotowym do jednej kategorii orzeczeń wydanych w zakresie instytucji zawodów prawniczych. W uzupełnieniu do przywołanych już wniosków z analizy dwóch wybranych postanowień TK – w mojej ocenie – warto w tym miejscu przedstawić w tym miejscu zarazem wnioski z analizy tego typu pozostałych postanowień trybunalskich.

Trzeba tutaj tym między innymi wspomnieć o postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie umorzenia postępowania, które zostało wydane w dniu 14 kwietnia 2016 roku po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w sprawie o sygn. akt SK 25/14²². Postanowienie to dotyczyło zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej – udzielonej z urzędu oraz ponoszonej przez Skarb Państwa – oraz wysokości stawki za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia. Warto zarazem podkreślić, że w postanowieniu tym Trybunał (pomimo wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie umorzenia postępowania) – w nawiązaniu do swojego wcześniejszego orzecznictwa – wypowiedział się w znamienny sposób na temat kosztów pomocy prawnej świadczonej przez osoby wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego oraz na temat pojęcia „godziwego wynagrodzenia” takich osób. Co przy tym istotne, TK zwrócił uwagę, iż orzecznictwo trybunalskie w tym zakresie jest „zniuansowane i stara się uwzględniać nie tylko słuszne roszczenia majątkowe osób świadczących pomoc prawną, ale także całokształt ich aktywności zawodowej, pozwalającej czerpać dochody z różnych źródeł (np. umów z klientem (...)), a także szczególną publicznoprawną funkcję, jaką pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu”.

Ponadto w okresie objętym analizą zostało także wydane postanowienie z dnia 23 września 2015 roku w przedmiocie nieuwzględnienia wniosku złożonego przez pełnomocnika wnoszącego skargę konstytucyjną o zwrot kosztów zastępstwa wykonywanego przez adwokata. Wskazane postanowienie – wydane w sprawie o sygn. akt SK 51/13²³ – dotyczyło, jak można zresztą

²² OTK ZU A/2016 poz. 11.

²³ OTK ZU 8A/2015 poz. 138.

wywnioskować już z powyższej informacji, zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wykonywanego przez profesjonalnego pełnomocnika. Z treści uzasadnienia tego postanowienia można wyczytać pogląd trybunalski na temat charakteru instytucji zwrotu kosztów postępowania w sytuacji nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz na temat związanego ze wskazaną instytucją pojęcia „uzasadnionego przypadku”. Trybunał mianowicie stwierdził w tym postanowieniu, że: „Zwrot kosztów postępowania w sytuacji nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej ma charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady ogólnej. Oznacza to, że pojęcie »uzasadnionego przypadku« musi być interpretowane ściśle i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Określając okoliczności, które można zaliczyć do katalogu »uzasadnionego przypadku«, winno się brać pod uwagę z jednej strony charakter postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, która jest nie tylko środkiem ochrony indywidualnych praw i wolności, lecz także środkiem ochrony Konstytucji, a z drugiej strony a *casu ad casum* konkretną sytuację skarżącego wnoszącego skargę”. Co przy tym warto odnotowania, w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi „uzasadniony przypadek”, o którym stanowi art. 24 ust. 2 zdanie drugie Ustawy o TK z 1997 roku.

Warto ponadto zauważyć, iż w analizowanym okresie – a konkretnie w dniu 28 kwietnia 2015 roku – zostało też wydane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Wydanie tego postanowienia nastąpiło po (wstępnym) rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w sprawie o sygn. akt Ts 110/15²⁴. W odróżnieniu od dwóch poprzednich postanowień to dotyczyło procedury wyznaczenia i uprawnień pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Mając powyższe na względzie, warto zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu do tego postanowienia Trybunał przedstawia wywód na temat instytucji przymusu adwokacko-radcowskiego do sporządzenia skargi konstytucyjnej, jak również w zakresie kwestii „uprawnionego pełnomocnika” do sporządzenia takiej skargi oraz w zakresie problemu sporządzenia skargi konstytucyjnej przez pełnomocnika w sprawie, w której nie jest on umocowany do reprezentowania skarżącego. W szczególności warto zwrócić w tym zakresie uwagę na następujący wywód poczyniony przez Trybunał w uzasadnieniu do niniejszego postanowienia: „Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego rozpatrzenie

24 OTK ZU B/2016 poz. 99.

uwarunkowane zostało spełnieniem wielu przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy o TK. Na etapie wstępnej kontroli skargi Trybunał Konstytucyjny bada, czy wniesiony środek prawny spełnia wszystkie warunki przewidziane przez prawo oraz czy postawione w nim zarzuty nie są oczywiście bezzasadne. (...) Zasadniczą kwestią, która wymaga w pierwszej kolejności wyjaśnienia, jest to, czy skarga konstytucyjna w sprawie została sporządzona przez uprawnionego adwokata lub radcę prawnego. (...) Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że nie budzi wątpliwości, iż sporządzenie skargi konstytucyjnej przez pełnomocnika w sprawie, w której nie jest on umocowany do reprezentowania skarżącego, przesądza o niedopuszczalności przekazania skargi do merytorycznej kontroli”.

Co więcej, w uzasadnieniu do tego postanowienia TK odnosi się do problemu obowiązku sporządzenia przez pełnomocnika z urzędu skargi konstytucyjnej oraz do kwestii, czy sporządzenie przez pełnomocnika z urzędu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej zamyka ostatecznie drogę do złożenia tego środka prawnego. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż „(...) ustanowienie dla strony pełnomocnika z urzędu nie jest równoznaczne z obowiązkiem dokonania przez niego określonej czynności prawnej (sporządzenia skargi konstytucyjnej), ma ono na celu zapewnić stronie profesjonalną pomoc prawną, która może obejmować zarówno sporządzenie takiego środka, jak i wyjaśnienie przyczyn, które zdaniem pełnomocnika przemawiają przeciwko temu. (...) 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 wnieść go z zachowaniem ustawowego terminu złożenia skargi, po zwróceniu się o pomoc do pełnomocnika z wyboru”.

W drodze podsumowania tej części rozważań należy wyraźnie podkreślić, że cechą wspólną wszystkich trzech wskazanych w prezentowanym podrozdziale postanowień (dotykających różnorodnych zagadnień szczegółowych z obrębu materii zawodów prawniczych) jest to, iż nie rozstrzygają one sprawy co do istoty i poprzestają na rozstrzygnięciu dokonanym ze względów formalnych. Niezależnie jednak od poczynionej tutaj uwagi, zasadne było – w mojej ocenie – przedstawienie w tym miejscu najistotniejszych wniosków płynących z analizy tychże postanowień. Przedstawienie takich wniosków wydaje się – w moim przekonaniu – szczególnie zasadne z uwagi na fakt, że wskazane postanowienia (pomimo, iż – co oczywiste – nie rozstrzygają one sprawy co do istoty) dostarczają zarazem dość istotnych i wartych odnotowania

poglądów orzeczniczych dotyczących różnych kwestii mieszczących się w obrębie zagadnienia zawodów prawnych.

Podsumowanie

Podsumowując całokształt rozważań przedstawionych w tym rozdziale, należy stwierdzić, iż w okresie lipcem 2015 a grudniem 2016 roku Trybunał Konstytucyjny zajmował się różnymi sprawami dotyczącymi materii szeroko rozumianych zawodów prawniczych. Bezsporny fakt prowadzenia w różnych trybach postępowań w sprawach dotyczących tego zagadnienia – i liczne wywody trybunalskie poczynione na temat wielu kwestii istotnych z punktu widzenia zagadnienia zawodów prawniczych – dowodzić mogą przy tym, iż regulacje prawne w przedmiocie instytucji zawodów prawniczych budzą niejednokrotnie liczne wątpliwości interpretacyjne. Znamienne dla orzeczeń trybunalskich – dotyczących materii zawodów prawniczych i wydanych w okresie objętym analizą – jest przy tym fakt, że z wielu różnych, czasem bardzo odmiennych przyczyn formalnych nie stanowiły one rozstrzygnięć co do istoty sprawy. Bez względu jednak na ten fakt, poszczególne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego poddane analizie dostarczyły w większości przypadków relewantnych poglądów orzeczniczych, dotyczących różnych kwestii istotnych z punktu widzenia zagadnienia zawodów prawniczych.

Wymiar czasu pracy

Wstęp

Określenie wymiaru czasu pracy jest niezwykle istotną kwestią z punktu widzenia osoby wykonującej pracę. Ogólna regulacja z art. 129 § 1 kodeksu pracy zakłada, iż czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy. Kodeks pracy oczywiście przewiduje od tej reguły odstępstwa na rzecz szczególnych systemów i rozkładów czasu pracy, jak również pracy w godzinach nadliczbowych. Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż regulacje z KP nie zawsze znajdują zastosowanie. Istnieje bowiem szereg zawodów, których czas pracy został uregulowany w odrębnych ustawach. Nieraz regulacje z zakresu czasu pracy są bardzo lakoniczne, określając jedynie czas pracownika wymiarem jego zadań (np. sędziowie, prokuratorzy), a niekiedy bardzo rozbudowane (wówczas kiedy dotyczą np. godzin nadliczbowych czy też pracy w godzinach ponadwymiarowych)¹. Wymiar pracy jest dla pracownika niezwykle istotny, od niego bowiem będą bowiem zależały takie konsekwencje jak wysokość wynagrodzenia czy też ilość czasu wolnego. W związku z tym istotne jest, aby określenie wymiaru czasu pracy i przysługujących za to osobie wykonującej pracę beneficjów był zgodny z regulacjami konstytucyjnymi. Niniejszy rozdział stanowi przegląd wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z okresu lipiec 2015 – grudzień 2016, gdzie problematyką była kwestia czasu pracy.

Pierwsze z wyselekcjonowanych orzeczeń, o sygn. K 14/14, rozstrzyga zagadnienia związane z czasem pracy techników medycznych elektroradiologii. Wnioskodawcą w tej sprawie był Ogólnopolski Związek Zawodowy

¹ *Powszechnie a szczególne prawo pracy*, L. Florek (red.), Warszawa 2016, 284785.

Techników Medycznych Elektroradiologii, który zaskarżył wybrane przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej². Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżone przepisy są zgodnie z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji. Do wyroku zostało zgłoszone jedno zdanie odrębne.

Drugi z wybranych wyroków, o sygn. K 11/15, dotyczy przepisów zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców³ normujących kwestie podróży służbowej, w szczególności zwrotu kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej. Wnioskodawcą w sprawie był Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność badanych przepisów z art. 2 Konstytucji oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie. Do wyroku zostało zgłoszone jedno zdanie odrębne.

Trzecie omówione orzeczenie to postanowienie z dnia 27 lipca 2016 r. (SK 40/15). Dotyczy problematyki ustawowego określenia maksymalnego wymiaru czasu pracy prokuratora, możliwości jego przekroczenia, jak również ustalenia odpowiednich rekompensat za to przekroczenie.

Ostatnim z wybranych orzeczeń w niniejszym rozdziale jest wyrok z dnia 29 listopada 2016 r. (SK 18/15). Przedmiotem rozważań Trybunału była zgodność z Konstytucją art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej w zakresie, w jakim nie przewiduje ona dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2015 r., sygn. K 14/14

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zagadnienia czasu pracy techników medycznych elektroradiologii, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego, w wyroku z dnia 29 września 2015 r. o sygn. K 14/14. Postępowanie w omawianej sprawie zostało rozpoczęte wnioskiem złożonym w dniu 12 listopada 2013 r. przez Ogólnopolski Związek Zawodowy Techników Medycznych Elektroradiologii (dalej: wnioskodawca, związek). Wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1

² T.j. Dz. U. 2016 poz. 1638 ze zm.

³ T.j. Dz. U. 2012 poz. 1155 ze zm.

ustawy o działalności leczniczej w zakresie, w jakim odnoszą się do techników medycznych elektroradiologii, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 66 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł, iż kwestionowane regulacje doprowadziły do nieuzasadnionego wydłużenia czasu pracy techników medycznych elektroradiologii (do 7 godzin 35 minut na dobę i przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym), zrównując go z czasem pracy innych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Wcześniej czas pracy dla tej grupy pracowników wynosił do 5 godzin na dobę i przeciętnie 25 godzin na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym. Zdaniem związku, za krótszym czasem pracy przemawiało – i w dalszym ciągu przemawia – narażenie życia i zdrowia, wynikające z pracy w warunkach promieniowania jonizującego. Co więcej, wnioskodawca podkreślił, że wydłużając czas pracy techników medycznych elektroradiologii, ustawodawca nie zapewnił im odpowiedniej rekompensaty w postaci zwiększonego wynagrodzenia lub odpowiednich przywilejów socjalnych. Kwestionowane regulacje – w opinii wnioskodawcy – są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, a w szczególności z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej. Związek podniósł także, że regulacja prawna zrównująca czas pracy techników medycznych elektroradiologii z czasem pracy innych pracowników w podmiotach leczniczych, znacznie mniej narażonych na promieniowanie jonizujące, jest niezgodna z zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Obok wymienionych powyżej wzorców kontroli przywołany został przez wnioskodawcę art. 66 ust. 1 Konstytucji, zawierający gwarancję prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także art. 68 ust. 1 Konstytucji, zapewniający każdemu prawo do ochrony zdrowia. Nadto, wnioskodawca uznał badania Instytutu Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi, które stanowiły podstawę decyzji o wydłużeniu czasu pracy techników elektroradiologii, za niemiarodajne i przeciwstawił im dane z Laboratorium Dozymetrii Indywidualnej i Środowiskowej Instytutu Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie. Zakwestionował również zasadność powoływania się przez Radę Ministrów w procesie legislacyjnym na rozwiązania przyjęte w innych państwach Unii Europejskiej, niestosujących skróconych norm czasu pracy dla elektroradiologów.

Pismem z dnia 27 listopada 2014 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji. W szczególności,

Prokurator Generalny podniósł, na podstawie art. 66 ust. 1 oraz art. 81 Konstytucji, że ustawodawca posiada pełną swobodę co do sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Prokurator Generalny nie podzielił również stanowiska wnioskodawcy odnośnie do naruszenia art. 2 Konstytucji. Wskazał, że widoczny od lat postęp w dziedzinie radiologii i jakości sprzętu zdezaktualizował argumenty związane z wcześniej występującym uprzywilejowaniem techników elektroradiologii pod względem czasu pracy. Realizacja zasady zaufania do państwa i prawa, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie może opierać się na przypisaniu wybranej grupie pracowniczej czy społecznej bezterminowego przywileju (np. krótszego czasu pracy) bez uwzględnienia zmieniających się realiów, np. postępu technicznego. Co więcej, Prokurator Generalny podniósł, że zarzut naruszenia zasady równości, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, byłby zasadny jedynie w sytuacji, gdyby postęp nauki zajmującej się promieniowaniem jonizującym nie chronił personelu medycznego przed jego działaniem w dostatecznym stopniu. Podkreślił, że w stosunku do techników elektroradiologii nie można obecnie znaleźć cechy istotnej, pozwalającej ich wyróżnić spośród pozostałych pracowników objętych ustawą o działalności leczniczej. Wyjątek w tym zakresie dotyczy jedynie pracowników niewidomych pracujących na stanowiskach wymagających kontaktu z pacjentami. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 68 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny uznał, że nie stanowi on adekwatnego wzorca kontroli. Przepis ten dotyczy prawa do korzystania z systemu ochrony zdrowia, zaś kwestionowane art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej dotyczą czasu pracy.

Pismem z dnia 1 czerwca 2015 r. Marszałek Sejmu wystąpił o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu oczekiwanie niezmienności czasu pracy nie ma uzasadnionych podstaw, nawet w obliczu długotrwałości dotychczasowego, preferencyjnego uregulowania. Nie jest to prawo podmiotowe ani jego ekspektatywa. Nie ma także podstaw do przyjęcia, że nowy stan prawny był zaskoczeniem dla techników, ponieważ nowy czas pracy zaczął obowiązywać dopiero po trzech latach od wejścia w życie ustawy. Stąd zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) jest niezasadny. Kwestionując zarzut naruszenia zasady równości, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że badane przepisy doprowadziły nie do zróżnicowania lecz ujednoczenia czasu pracy pracowników zatrudnionych w podmiocie leczniczym. Ponadto, Marszałek Sejmu uznał art. 68 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności.

Ocena warunków pracy, również w zakresie ich wpływu na zdrowie człowieka, mieści się w art. 66 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowym pismem z 24 września 2015 r. Marszałek Sejmu podtrzymał wcześniej przedstawione wyjaśnienia oraz wystąpił o rozważnie przez Trybunał celowości zwrócenia się do Instytutu Medycyny Pracy o pisemną opinię „w przedmiocie zarzutów formułowanych przez wnioskodawcę wobec ustaleń tej jednostki”, a także zapewnienia obecności przedstawiciela Instytutu Medycyny Pracy na rozprawie.

Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁴, wystąpił pismami z dnia 8 kwietnia 2015 r. do Głównego Inspektora Pracy, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy oraz Instytutu Medycyny Pracy – o przedstawienie informacji, czy kierowane przez nich instytucje prowadziły kontrole lub badania związane z przedmiotem postępowania w omawianej sprawie. Po uzyskaniu odpowiedzi od w/w podmiotów, Trybunał Konstytucyjny pismami z dnia 30 czerwca 2015 r. wystąpił do Ministra Zdrowia oraz Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki o przekazanie dodatkowych informacji w zakresie obejmującym omawianą sprawę.

Po rozpoznaniu sprawy na dwóch rozprawach (23 czerwca oraz 29 września 2015 r.) Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej w zakresie, w jakim dotyczą techników medycznych elektroradiologii, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji. Należy nadmienić, iż zdanie odrębne zgłosiła sędzia TK Teresa Liszcz.

W prawnym uzasadnieniu wyroku, Trybunał Konstytucyjny odniósł się kolejno do zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa, zarzutu naruszenia art. 66 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

W odniesieniu do pierwszego z zarzutów, Trybunał Konstytucyjny na wstępie zaznaczył, iż zasada zaufania do państwa nie ma charakteru samodzielnego,

⁴ Dz. U. 2016 poz. 1157 ze zm.

lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania. Na poziomie najbardziej ogólnym zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym⁵. Trybunał Konstytucyjny przywołał również syntetyczne podsumowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zgodnie z którym istotą zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela⁶.

Konstytucyjna ocena omawianego zarzutu wymagała ustalenia czy i jakie prawo podmiotowe utracili technicy na skutek kwestionowanej zmiany przepisów, zaś w sytuacji, w której nie chodzi o utratę prawa nabytego, należy zbadać czy zmiana warunków ich pracy została wprowadzona w zgodzie z konstytucyjnym standardem. Trybunał zgodził się z wnioskodawcą, że przedłużenie czasu pracy technika stanowi niekorzystną zmianę ich sytuacji zawodowej, lecz uznał, iż nie jest to równoznaczne z naruszeniem praw nabytych. O naruszeniu praw nabytych można bowiem mówić w sytuacji zniesienia lub ograniczenia prawa podmiotowego lub maksymalnie ukształtowanej ekspektatyw tego prawa. Należy podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny nie traktował określania warunków pracy, czy też świadczeń emerytalnych, jako praw nabytych⁷. Trybunał wskazał, iż warunki pracy i płacy za każdym razem wynikają z umowy o pracę, która jest ukształtowana na podstawie obowiązujących przepisów. Obowiązujące regulacje ustawowe (w rozpatrywanej sprawie – ustawa o działalności leczniczej) stają się treścią indywidualnych

5 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999 poz. 100; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000 poz. 1.

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008 poz. 157.

7 Zob. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK w 1989 r. poz. 2; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999 poz. 40; Orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r. poz. 5; Orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41.

stosunków pracy dzięki wprowadzeniu ich do umów zawieranych z pracownikami. *Ergo*, niekorzystna dla pracownika zmiana przepisów ustawy nie wywołuje bezpośrednich skutków w treści stosunków pracy. Trybunał rozstrzygnął, iż nie istnieje konstytucyjne prawo do skróconej normy czasu pracy. Czas pracy techników, zdaniem Trybunału, nie był objęty ochroną o charakterze nieprzemijającym, wręcz konstytucyjnym. Technicy na bieżąco korzystali ze swoich uprawnień, ponieważ czas ich pracy był obniżany w każdym okresie rozliczeniowym. Tym samym nie sposób twierdzić, że prawo to „utracili” z pogwałceniem konstytucyjnej ochrony praw słusznie nabytych.

Następnie Trybunał rozważył zastosowanie zasady zaufania do państwa i do prawa do sytuacji prawnych niemających charakteru praw podmiotowych. Oceniając zakwestionowane regulacje z punktu widzenia tej zasady należy ustalić, czy rzeczywiście osoby wykonujące pracę techników mogły w sposób racjonalny oczekiwać, że do emerytury będą ją wykonywać w czasie skróconym, a także – czy wprowadzona regulacja była dla nich zaskoczeniem, a przez to pozbawiła ich czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji. Trybunał rozstrzygnął, iż ustawodawca uregulował przedmiotową sytuację w sposób prawidłowy, w szczególności poprzez zastosowanie długiego okresu przystosowawczego. Ponadto, ustawodawca nie ograniczył praw już uzyskanych lub maksymalnie ukształtowanych, tj. prawa do emerytury czy renty, lecz zmienił normy czasu pracy na przyszłość na podstawie analizy stanu faktycznego, dostosowując je do aktualnego stanu wiedzy technicznej. Trybunał uznał, że ustawodawca nie naruszył wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w szczególności zaś nie naruszył praw słusznie nabytych.

Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa, wynikających z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, poprzez zrównanie czasu pracy techników z czasem pracy innych pracowników, których status jest regulowany w ustawie o działalności leczniczej. Należy wskazać, iż równość wobec prawa jest definiowana przez Trybunał jako nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów prawa (adresatów norm prawnych), charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną). Z art. 32 Konstytucji wynika zakaz różnicowania

sytuacji prawnej podmiotów należących do tej samej klasy, wyodrębnionej na podstawie uzasadnionego konstytucyjnie kryterium⁸. Warto również dodać, iż zasada równości ma charakter uniwersalny, obejmuje każdą jednostkę, a tym samym osobę fizyczną i osobę prawną, jak również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, bez względu na inne przesłanki jak na przykład obywatelstwo⁹.

Rozważając omawiany zarzut, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na wcześniejsze orzeczenia, które odnosiły się do podobnego rodzaju zmian¹⁰. Trybunał generalnie aprobuje rozwiązania mające wpływać na ujednoczenie prawa ubezpieczeń emerytalnych i rentowych oraz warunków wykonywania pracy w świetle zasady równości. Dopuszczalne jest wprowadzenie zmian w czasie pracy, zarówno rozumianym jako wydłużenie czasu pracy koniecznego do uzyskania emerytury, jak i liczby godzin koniecznych do wypracowania w okresie rozliczeniowym, lecz taka zmiana powinna być uzasadniona i może wynikać zarówno z zastosowania nowych technologii, jak i wprowadzenia obiektywnie wyższych standardów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Trybunał rozstrzygnął, iż samo wydłużenie czasu pracy określonej grupie pracowników w ten sposób, że ich sytuacja pracownicza zrównuje się z sytuacją ogółu pracowników, nie oznacza naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) ani zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę dotyczących ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów jako podstawa wprowadzanych zmian legislacyjnego, Trybunał uznał, iż przedstawione dokumenty nie zostały przygotowane w sposób reprezentatywny. Taka ocena wynika z kilku przyczyn: ankiety były wypełniane przez pracowników medycznych zarówno w pojedynczych pracowniach, stanowiących część większej jednostki, w całych jednostkach (np. szpitalach), a nawet w całych regionach związkowych, zrzeszających wiele placówek. Uniemożliwia to ustalenie, ilu pracowników i jakich specjalności było objętych badaniem (niektórzy z nich objęci są kilkoma ankietami). Ponadto część przekazanych ankiet powtarza się, część jest niepodpisana, niektóre nie są kompletne. Dołączone kopie

8 A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 2006, s. 42.

9 M. Chmaj, *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji* [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, Zasady ogólne*, M. Chmaj (red.), t. I, Kraków 2002, s. 126.

10 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. SK 9/07, OTK ZU nr 4/A/2008 poz. 60; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011 poz. 8.

kart chorobowych czy zwolnień lekarskich przeważnie dotyczą chorób diagnozowanych jeszcze w latach 80-tych i 90-tych. Nie ma jednak danych za ostatnie lata. Na skutek wskazanych uchybień zebranych danych nie można zidentyfikować jako odnoszących się do samych techników. Tym samym nie da się porównać wykazanej w ankietach zachorowalności wśród techników z zachorowalnością w innych grupach pracowniczych.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, iż analizy przedstawione przez wnioskodawcę nie podważają założeń, którymi kierowała się Rada Ministrów wnosząc pod obrady parlamentu projekt przepisów zrównujących czas pracy techników z czasem pracy pozostałych osób zatrudnionych w służbie zdrowia. Trybunał nie podzielił założenia wnioskodawcy, że od przyjęcia poprzedniej regulacji, przed ponad czterdziestu laty, zasady bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowisku techników oraz bezpieczeństwo obsługiwanym przez nich urządzeń nie zmieniły się. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów – na które powołuje się wnioskodawca – różnicowanie pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (przez odmienne kształtowanie czasu pracy) związane było z pracą z urządzeniami, których jakość, odpowiadająca ówczesnemu stanowi wiedzy i techniki, nie dawała wystarczających gwarancji ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem promieniowania jonizującego. W szczególności należy podkreślić, że nie był prowadzony bieżący monitoring zagrożenia napromieniowaniem poszczególnych pracowników, a praktykowanym sposobem ochrony przed przyjęciem nadmiernych dawek było minimalizowanie czasu przebywania w zasięgu emisji. Dlatego ustawodawca, mając na względzie życie i zdrowie pracowników obsługujących urządzenia radiologiczne, wprowadził dla nich skrócony czas pracy. Jak to wyżej zauważył Trybunał, poprzednie regulacje powstały w innych realiach. Obecnie, wobec istotnego spadku zagrożenia związanego z promieniowaniem jonizującym, praca przy urządzeniach emitujących takie promieniowanie straciła status czynnika różnicującego, co zostało potwierdzone przez kompetentną jednostkę badawczą. Wspólną cechą porównywanych grup pracowniczych jest aktualnie status pracownika zatrudnionego w podmiocie leczniczym. Nowe zdefiniowanie cechy relewantnej prowadzi do konstatacji, że utrzymanie status quo ante byłoby nieuzasadnionym faworyzowaniem techników. Ustawodawca uczynił wyjątek – co jest niekwestionowane – jedynie dla pracowników niewidomych zatrudnionych na stanowiskach wymagających kontaktu z pacjentami (art. 93 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej). Ponowne rozszerzenie prawa do

skróconego czasu pracy na inne grupy pracownicze, bez wskazania istotnej przesłanki uzasadniającej taką decyzję prawodawcy, miałyby cechy przywileju.

Trybunał stwierdził, iż kwestionowane przepisy nie naruszają wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej i nie prowadzą do sprzecznego z art. 32 ust. 1 Konstytucji traktowania techników elektroradiologii.

Zarzut naruszenia art. 66 ust. 1 Konstytucji

Kolejnym zarzutem przeanalizowanym przez Trybunał Konstytucyjny był zarzut naruszenia art. 66 ust. 1 Konstytucji. Art. 66 ust. 1 Konstytucji kreuje ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Treść tego prawa nie została dookreślona w Konstytucji, lecz nie ulega wątpliwości, że pomiędzy czasem pracy a bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy istnieje ścisły związek. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Zbyt długi czas pracy może być postrzegany jako taki czynnik¹¹. Trybunał przytoczył również, iż art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający. Przewiduje bowiem, że właściwą treść zapisanych w nim uprawnień określają ustawy. W orzecznictwie Trybunał podkreślał, że należy on do grupy przepisów, które zobowiązują ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazują szczegółowo jej kształtu¹². Trybunał podzielił również pogląd wyrażony w cytowanym wyroku, iż „kontrola zgodności przepisów ustawowych z art. 66 Konstytucji sprowadza się do ustalenia, czy oceniane regulacje nie zaprzeczają w sposób oczywisty i jednoznaczny istocie praw tam określonych”¹³. Zdaniem Trybunału brak jest wątpliwości, przeprowadzona przez ustawodawcę zmiana była poprawna pod względem formalnym, zaś merytorycznie jest ona postępowaniem technologicznym i wynikającą z niego zmianą okoliczności faktycznych.

Następnie Trybunał przeprowadził analizę regulacji prawnych gwarantujących ochronę pracowników, w szczególności przepisy ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe¹⁴ oraz wydanym do niej przepisom

11 A. Sobczyk, *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Poznań 2005, s. 369–384.

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013 poz. 40.

13 *Ibidem*.

14 T.j. Dz. U. 2017 poz. 576 ze zm.

wykonawczym, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności¹⁵ oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpiecznej pracy z urządzeniami radiologicznymi¹⁶. Wymienione akty prawne zawierają obowiązki pracodawcy w zakresie ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym, pochodzącym ze źródeł naturalnych i sztucznych, występujących w środowisku pracy. Zasady postępowania wynikające z przywołanych wyżej przepisów powinny – w ocenie Trybunału – prowadzić do bieżącej efektywnej kontroli stanowisk pracy pod kątem zagrożenia promieniowaniem jonizującym. Dają one możliwość wpływu pracowników i organizacji związkowych na pracodawcę pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Istotne jest również przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przez samych pracowników pracujących z urządzeniami emitującymi promieniowanie jonizujące oraz aktywna postawa inspektorów ochrony radiologicznej, których rolą jest wewnętrzny nadzór nad przestrzeganiem wymagań ochrony radiologicznej. Trybunał stwierdził jednak, iż są to okoliczności faktyczne, niemające przełożenia na wady prawne kwestionowanych przepisów i w związku z tym – bez wpływu na postępowanie przed Trybunałem.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, iż przewidziane przez prawodawcę środki ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym oraz sposób organizacji pracy i reagowania na zagrożenie z nim związane są adekwatne i mieszczą się w standardzie wynikającym z art. 66 ust. 1 Konstytucji. „System prawny, czego wnioskodawca nie kwestionuje, przewiduje również możliwość zgłaszania, w konkretnych wypadkach, żądań wobec pracodawcy na podstawie kodeksu pracy oraz uzyskania ochrony prawnej w sytuacji, gdy organizacja pracy jest wadliwa lub wykorzystywany sprzęt nie spełnia wymogów obowiązującego prawa. Ma to istotne znaczenie dla oceny sytuacji techników z punktu widzenia bezpieczeństwa ich pracy. W tej sytuacji Trybunał uznał, że kwestionowane regulacje są zgodne z art. 66 ust. 1 Konstytucji”¹⁷.

15 Dz. U. 2002 nr 220 poz. 1851.

16 Dz. U. 2006 nr 180 poz. 1325.

17 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2015 r., sygn. K 14/14.

Nieadekwatność art. 68 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 68 ust. 1 wprowadza nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji prawa do ochrony zdrowia. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjnie określony stan zdrowia poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności¹⁸. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny ocenił za uzasadnione stanowisko Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu, z którego wynika, iż między art. 68 ust. 1 Konstytucji a art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, dotyczącymi czasu pracy pracowników podmiotów leczniczych, nie zachodzi związek treściowy. Zaskarżone przepisy nie odnoszą się do korzystania z systemu opieki zdrowotnej lecz jedynie pracy w jego jednostkach. W ocenie Trybunału, przywołany środek kontroli jest nieadekwatny do oceny kwestionowanych przepisów, co w konsekwencji uzasadnia konstatację, że art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Należy nadmienić, że zdanie odrębne do omawianego wyroku zgłosiła sędzia TK Teresa Liszcz, która uznała, iż zaskarżone przepisy są niezgodne ze wszystkimi wzorcami konstytucyjnymi, tj. z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) w związku z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz z prawem każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15

Drugim orzeczeniem wyselekcjonowanym na potrzeby niniejszego opracowania jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. K 11/15¹⁹, który dotyczył uregulowań zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia

¹⁸ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, OTK ZU nr 3/1999 poz. 38; Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004 poz. 1.

¹⁹ Dz. U. 2016 poz. 2206.

2004 r. o czasie pracy kierowców (dalej: ucpk). W przytoczonej sprawie Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności wybranych przepisów ucpk, ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²⁰ (dalej: kp), rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej²¹ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju²². Po rozpoznaniu sprawy, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, iż art. 21a ucpk w związku z art. 775 § 2, 3 i 5 kp w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, Trybunał orzekł, iż art. 21a ucpk w związku z art. 775 § 2, 3 i 5 kp w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym²³. Zdanie odrębne zgłosiła sędzia TK Julia Przyłębska.

Wśród najistotniejszych konstatacji poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku należy zwrócić uwagę na ocenę charakteru art. 21a ucpk. Trybunał stwierdził bowiem, iż odesłanie zawarte w wymienionym przepisie ma charakter kaskadowy – odsyła on do art. 775 § 5 kp, ten zaś odsyła do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 775 § 2 kp.

20 T.j. Dz. U. 2016 poz. 1666 ze zm.

21 Dz. U. 2013 poz. 167.

22 Dz. U. 2002 nr 236 poz. 1991.

23 Dz. U. 2016 poz. 1157 ze zm.

Tego typu odesłanie jest nieakceptowalne z punktu widzenia obowiązujących zasad techniki prawodawczej. Stanowi o tym wprost § 157 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁴, zgodnie z którym nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłanie, gdyż nie służy to podstawowemu celowi przepisów odsyłających, jakim jest potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja odesłania zawarta w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w związku z art. 775 § 2, § 3 i § 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. nie tylko nie zapewnia spójności całej regulacji prawnej, ale wręcz przeciwnie – prowadzi do poważnych wątpliwości interpretacyjnych, czego wyrazem była radykalnie rozbieżna wykładnia przyjęta w wyrokach Sądu Najwyższego. Co więcej, Trybunał uznał omawianą konstrukcję za wadliwą również ze względu na uregulowanie określonego rodzaju stosunków prawnych poprzez odesłanie do nieadekwatnej dla tych stosunków materii uregulowanej w ogólnych zasadach przyjętych w art. 775 § 3–5 k.p., co również jest sprzeczne z właściwą techniką stosowania przepisów odsyłających. Trybunał uznał, że poziom wątpliwości interpretacyjnych w tym wypadku ma charakter kwalifikowany. Trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazały się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii.

Trybunał Konstytucyjny podzielił także stanowisko wyrażone przez uczestników postępowania, iż art. 21a ucpk, odsyłając do zasad ogólnych przewidzianych w art. 775 § 3–5 k.p., nie uwzględnia specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym. Regulacje zawarte w art. 775 § 3–5 k.p. w założeniu dotyczą incydentalnych podróży służbowych (tj. takich, które nie stanowią istoty wykonywanej pracy), a zatem także incydentalnie realizowanych przez pracowników uprawnień do świadczeń (oraz związanych z nimi obowiązków pracodawców). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uregulowanie należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem przez kierowców podróży służbowej wymaga stworzenia odrębnych przepisów dla tej grupy pracowników, uwzględniającej specyfikę ich pracy. Dotychczasowe rozwiązania szczególne, które w intencjach projektodawcy nowelizacji z 2010 r. miały tę specyfikę uwzględniać, należy uznać za pozorne – ponieważ sposób ukształtowania należności dla kierowców wynika w dalszym ciągu z ogólnych przepisów kodeksowych. Konstrukcja normatywna przyjęta

²⁴ T.j. Dz. U. 2016 poz. 283.

w zakwestionowanych przepisach doprowadziła do nieprzewidywalności skutków prawnych działań podjętych na ich podstawie przez ich adresatów, naruszając tym samym zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Postanowienie z dnia 27 lipca 2016 r. (SK 40/15)

Jednym z wydanych przez Trybunał Konstytucyjny, w analizowanym okresie, orzeczeń, dotyczących wymiaru czasu pracy, było również postanowienie z dnia 27 lipca 2016 r.²⁵ Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął wprawdzie sprawy w sposób merytoryczny (postępowanie uległo umorzeniu). Niniejsze postanowienie warto jest jednak zbadać z dwóch powodów. Po pierwsze, przedmiotem rozważań Trybunału w omawianej sprawie były normy czasu pracy prokuratora. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze²⁶, prokuratura wykonuje zadania z zakresu ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności. Literatura określa dodatkowo prokuratora jako m.in. rzecznika interesu społecznego²⁷. Taki zakres kompetencji sprawia, że na prokuratorze ciąży obowiązek realizacji interesu publicznego. W kolizji w stosunku do tego może znaleźć się interes prywatny prokuratora, który będzie przejawiał się w żądaniach prokuratora do odpowiedniego wynagrodzenia, ale również określenia czasu, jaki będzie musiał poświęcić na wykonanie swojej pracy oraz uzyskania w zamian odpowiedniego czasu wolnego. Stąd istotna wydaje się być problematyka, z którą musiał zmierzyć się Trybunał, a która polegać miała na zbadaniu granicy pomiędzy realizacją przez prokuratora interesu publicznego, a potraktowaniem go jako pracownika z określonym czasem pracy. Po drugie, na uwagę zasługuje fakt, iż w sprawę zaangażowane były wysokie rangą organy władzy publicznej (swoje stanowisko wyraził zarówno Prokurator Generalny, jak i Prezes Rady Ministrów).

Wszczęcie niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nastąpiło na skutek wniesienia przez prokuratora Prokuratury Rejonowej (dalej w tekście: Skarżący) skargi konstytucyjnej. Skarżący w pierwszej kolejności wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 46 i art. 8 ust. 2 ustawy

25 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. SK 40/15.

26 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177).

27 R. Olszewski, *Rola prokuratora w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo”, 1/2014, s. 43.

z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz. U. 2011.270.1599; dalej w tekście: ustawa o prokuraturze) w zakresie, w jakim nie ustalają maksymalnych norm czasu pracy prokuratora Prokuratury Rejonowej, nie określają precyzyjnie sytuacji, w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie, i nie regulują kwestii związanych z pracą w dni ustawowo wolne od pracy i z prawem do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym ponad takie normy w związku z czynnościami podejmowanymi w ramach dyżurów pełnionych przez prokuratorów na mocy zarządzeń przełożonych służbowych, w tym w szczególności granic przedmiotowych wydawanych zarządzeń, z art. 66 w związku z art. 47 i art. 24 i art. 31 oraz w związku z art. 92 ust. 2 Konstytucji. Skarżący wniósł również o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 2 up, § 65 ust. 1 i 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz. U. 2014.144; dalej w tekście: regulamin z 2010 r.) i § 21 ust. 1 i 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. 1218; dalej w tekście: regulamin z 2014 r.) w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zarządzenia przez przełożonego pełnienia dyżurów przez wyznaczonych prokuratorów w dni ustawowo wolne od pracy, z art. 66 w związku z art. 47, art. 24, art. 31, art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 92 ust. 2 Konstytucji. Warto zaznaczyć również fakt, iż przed wniesieniem skargi konstytucyjnej, skarżący wniósł powództwo o zapłatę wynagrodzenia za prace w godzinach nadliczbowych do sądu powszechnego. Sąd I instancji oddalił jednak powództwo, wskazując, że prokurator jest zatrudniony w państwowej służbie publicznej, która to forma zatrudnienia jest odrębna od powszechnego modelu. Zdaniem Sądu, prokuratora nie można uznać za pracownika, gdyż nie wykonuje pracy podporządkowanej w rozumieniu art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Tym samym art. 46 ustawy o prokuraturze jest regulacją zupełną i nie można do niej stosować pomocniczo regulacji z KP²⁸. Argumentację tę podtrzymał Sąd II instancji, który oddalił wniesioną, przez skarżącego w niniejszej sprawie, apelację²⁹. Sądy w niniejszej sprawie w swojej argumentacji powołały się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2009 r.³⁰, zgodnie z którą

28 Wyrok Sądu Rejonowego w Łomży z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. IV P 96/13.

29 Wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 11 września 2014 r., sygn. III Pa 23/14.

30 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. II PZP 2/09, LEX 487999.

sędziemu sądowi powszechnemu nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy, określone w KP. Uznały, iż niniejszą tezę można zastosować analogicznie do czasu pracy prokuratora.

Trybunał Konstytucyjny częściowo odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej, przekazując do merytorycznego rozpoznania jedynie część dotyczącą art. 46 ustawy o prokuraturze.

Skarżący wskazał, że zaskarżany przez niego przepis art. 46 ustawy o prokuraturze w żaden sposób nie ustala maksymalnych norm czasu pracy prokuratorów ani nie wskazuje sytuacji, kiedy doszłoby do przekroczenia ich granic. Powołany przepis nie regulował również żadnej rekompensaty za dokonywanie czynności prokuratorskich w czasie przekraczającym jakiegokolwiek normy. Skarżący podkreślił, iż braki legislacyjne art. 46 ustawy o prokuraturze powodują naruszenie jego praw i wolności jako prokuratora oraz przepisów Konstytucji, gdyż:

- z art. 24 Konstytucji wynika obowiązek czytelnych i dających się w praktyce zastosować, jednoznacznych przepisów regulujących kwestie norm czasu pracy, zasad postępowania w przypadku ich przekroczenia czy reguł i trybu nakładania na pracowników dodatkowych obciążeń w zakresie czasu pracy, a regulacje prawne odnoszące się do sytuacji zawodowej prokuratorów nie spełniają elementarnych zasad czytelności i przejrzystości;
- kwestie związane z nałożeniem dodatkowych obciążeń prokuratorów w postaci np. świadczenia pracy w porze nocnej nie są uregulowane ustawą a rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości oraz zarządzeniami kierowników powszechnych jednostek organizacyjnych, co jest niezgodne z art. 31 ust 3 Konstytucji;
- brak określenia maksymalnych norm czasu pracy prokuratora może prowadzić do jego uszczerbku na zdrowiu, co nie odpowiada za pewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i jest tym samym sprzeczne z art. 66 Konstytucji (a także życia prywatnego co jest niezgodne z art. 47 Konstytucji);
- precyzyjne uregulowanie kwestii dotyczących nałożenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności – prawa do higienicznych i bezpiecznych warunków pracy, prawa do życia prywatnego i rodzinnego, prawa do określonych w ustawie dni wolnych od pracy oraz prawa do wypoczynku – ustawodawca scedował na organy niższego rzędu, czego efektem są regulacje prawne w formie rozporządzenia Ministra

Sprawiedliwości oraz wydawanych na podstawie tego rozporządzenia zarządzeń Prokuratora Okręgowego i Prokuratora Rejonowego, co jest niezgodne z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

- Skarżący dodatkowo podniósł, iż art. 46 ustawy o prokuraturze nie powinien być regulacją zupełną, uniemożliwiającą stosowanie do wymiaru czasu pracy prokuratora, przepisów kodeksu pracy. Skarżący również wskazał, iż powoływanie się w jego sprawie przez sądy na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2009 r. (II PZP 2/09) dokonało się bez pogłębionej analizy sytuacji zawodowej sędziów i prokuratorów.

Z racji faktu, iż ostatecznie postępowanie zostało umorzone przez Trybunał, istotne pod kątem oceny zarzutów skarżącego, wydaje się być przytoczenie stanowiska Prokuratora Generalnego oraz Prezesa Rady Ministrów.

Prokurator Generalny w pierwszej kolejności wskazał, że odmienne uregulowanie czasu pracy prokuratora wynika ze szczególnego charakteru stosunku służbowego prokuratora, związanego z pełnieniem służby publicznej. Tym samym regulacja czasu pracy prokuratorów ma charakter zupełny i wyłącza możliwość stosowania przepisów kodeksu pracy. Zadaniowy czas pracy prokuratorów, przyjęty w ustawie o prokuraturze, jest konsekwencją specyfiki zawodu i tym samym nie można go normatywnie limitować. Prokurator Generalny wskazał również, iż naruszanie prawa do wypoczynku czy też bezpiecznych i higienicznych warunków pracy może wynikać jedynie z nieprawidłowej praktyki powierzania zadań prokuratorskich przez przełożonych, a nie z przyjętego w ustawie modelu czasu pracy. Prokurator Generalny wskazał również, iż art. 46 ustawy o prokuraturze nie jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia, a więc nie mógł być podstawą do wydania aktów prawnych wskazanych w skardze konstytucyjnej. W związku z powołanymi wyżej argumentami Prokurator Generalny wskazał, iż art. 46 ustawy o prokuraturze jest zgodny z art. 66 w zw. z art. 24 oraz 31 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 66 w zw. z art. 47 i 92 Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów w pierwszej kolejności wskazał, iż podstawowy postulat skarżącego zawarty w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, sprowadza się do wskazania treści o jakie winny być uzupełnione przepisy badanej ustawy o prokuraturze. Realizacja tego postulatu pozostaje jednak poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Skarga konstytucyjna nie może opierać się na wskazaniu braku konkretnej regulacji prawnej, której treść odzwierciedlałaby rozwiązanie zadowalające skarżącego. Prezes Rady Ministrów nawiązał również do stwierdzenia skarżącego, zgodnie z którym

błędna jest linia orzecznicza, nakazująca traktować w analogiczny sposób czas pracy prokuratorów i sędziów. Prezes Rady Ministrów stwierdził jednak, że abstrahując od oczywistych odrębności tych dwóch zawodów, w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, sytuacja sędziów i prokuratorów jest niemal identyczna. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów zadania powierzone do wykonania prokuratorowi powinny być ustalone tak, aby miał on realną możliwość ich realizacji zgodnie z art. 129 KP, czyli w ciągu 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy. Nie wymaga to od prokuratora przebywania w takim wymiarze czasu w urzędzie prokuratury, zwłaszcza jeżeli musi wykonać zadania w terenie, jak również ze względu na fakt, że czyny zabronione nie są popełniane w godzinach jedynie w normalnych godzinach funkcjonowania urzędów. Prezes Rady Ministrów dodatkowo podkreślił, że wprawdzie z pracą prokuratora wiąże się wiele niedogodności, nie jest jednak prawidłowe stwierdzenie, iż nie zostaje to prokuratorom w żaden sposób rekompensowane, istnieją bowiem regulacje zapewniające im np. większą trwałość stosunku pracy, gwarancję wypłacalności pracodawcy, wyższe świadczenia czy też w wielu przypadkach, szczególnie ochronę prawnokarną. Prezes Rady Ministrów wskazał również, że nie można, w kontekście art. 66 Konstytucji, odnosić kodeksowej definicji czasu pracy do wszelkich form aktywności wszystkich grup zawodowych, a zarzuty skarżącego dotyczące braku możliwości uzyskania prawa do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia nie są adekwatne. Podkreślił również, iż skarżący, jego zdaniem, nie wskazał podmiotowych praw bądź wolności, których źródła można by upatrywać w treści art. 31 oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji i które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Nie można bowiem uznać praw konstytucyjnych w zakresie zakazu regulowania czasu pracy, ani samoistnie traktowanego zakazu nadmiernej ingerencji państwa za wywiedzione z treści art. 31 ustawy zasadniczej. W związku z tak powołaną argumentacją, Prezes Rady Ministrów uznał, że art. 46 ustawy o prokuraturze jest zgodny z art. 66 w związku z art. 24 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 47 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny omawianym postanowieniem na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 102.643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2016.293) umorzył postępowanie. Wskazał, że Trybunał na każdym etapie obowiązany jest badać czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których zaistnienie powoduje konieczność

umorzenia postępowania. Trybunał zwrócił uwagę, iż dniu 4 marca 2016 r. weszła w życie ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o Prokuraturze (Dz. U. 177). Zgodnie z art. 74 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. 178) utraciła moc obowiązującą ustawa o prokuraturze, w tym kwestionowany przez skarżącego art. 46. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania przed TK (zarówno według art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r., jak i art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Na mocy przepisu przejściowego Trybunał zastosował w niniejszej sprawie art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Trybunał, zgodnie z dyspozycją art. 39 ust 3 w/w ustawy (zakaz umorzenia, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i spraw) dokonał jednak oceny sprawy w celu zbadania czy nie zachodzą przesłanki do merytorycznego rozpoznania sprawy ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.

Trybunał wskazał jednakże, że skarżący nie uzasadnił niezgodności art. 66 w zw. z art. 24 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że skarżący odnośnie tego zarzutu prowadzi przede wszystkim polemikę z orzecnictwem czy regulacją art. 46 ustawy o prokuraturze można uznać za zupełną, wyczerpującą i zupełną. Trybunał zaznaczył, że w przypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli nie mogą być akty stosowania prawa, lecz akty normatywne. W związku z tym, do zadań Trybunału nie należy kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej. Trybunał nie znalazł również merytorycznego związku pomiędzy art. 46 ustawy o prokuraturze a art. 47 Konstytucji, wskazując, że niniejszy przepis Konstytucji nie dotyczy kształtowania obowiązków służbowych, do czego należy zaliczyć kwestię czasu pracy prokuratora. Trybunał nie znalazł również podstaw dla zarzutu naruszenia art. 92 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślił, że skarżący nie wykazał jakie jego konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone a także, że art. 46 ustawy o prokuraturze nie jest przepisem, który zawiera jakiegokolwiek upoważnienie ustawowe do wydawania aktów niższego rzędu, w związku z czym pomiędzy zaskarżonym przepisem a powołanymi wzorcami kontroli nie zachodzi żaden merytoryczny związek. Mając na uwadze powyższe, Trybunał wskazał, że nie zachodzą merytoryczne przesłanki do zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. i postanowił umorzyć postępowanie.

W niniejszej sprawie na pierwszy plan wysuwa się zaznaczona już wcześniej kwestia, a mianowicie szczególny charakter zawodu prokuratora. Prokurator, którego głównym zadaniem jest ściganie przestępstw i stanie na straży praworządności bierze na siebie dużą odpowiedzialność w zakresie realizacji porządku publicznego. W związku z tym musi się liczyć z faktem, iż jego czas pracy nieraz pozostanie wydłużony bądź będzie miał miejsce w porach nocnych. W sposób zrozumiały może to u wielu prokuratorów rodzić pewne niezadowolenie i chęć odpowiedniej rekompensaty w postaci np. zapłaty za nadgodziny, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Charakter czasu pracy prokuratora został określony jako zadaniowy. Zgodnie z podejściem doktryny *Pracownik, którego czas pracy jest mierzony zadaniami, ma swobodę w organizowaniu swego czasu pracy. Jest to wygodne w codziennym życiu, ale równocześnie swoboda ta musi być przez samego pracownika ograniczona, tak aby w określonym czasie zadania wykonać*³¹. Jak zostało jednak słusznie wskazane przez Prokuratora Generalnego, mogą zdarzyć się nieprawidłowe praktyki powierzania zadań prokuratorskich. W wyniku takich zjawisk prokurator nie będzie w stanie zrealizować wszystkich zadań w okresie, który byłby dla niego odpowiednim czasem pracy, przy uwzględnieniu specyfiki jego zawodu. Z drugiej strony należy pamiętać o rekompensatach dla prokuratora, na które zwrócił uwagę Prezes Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął merytorycznie niniejszej sprawy. Jednakże ze względu na jej przedmiot, jakim jest granica między specyfiką zawodu i realizacją interesu publicznego a ochroną prokuratora jako człowieka, wykonującego swój zawód, niniejsze orzeczenie bez wątpienia należy zaliczyć do jednego z istotniejszych z zakresu wymiaru czasu pracy.

Wyrok z dnia 29 listopada 2016 r. (SK 18/15)

Przedmiotem skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie była zgodność z Konstytucją art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej w zakresie, w jakim nie przewiduje ona dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej. Zgodnie z tym przepisem, jeśli wymagają tego szczególne potrzeby służby zagranicznej, jej członek wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy,

³¹ M. T. Romer, *Zadaniowy czas pracy*, „Prawo Pracy”, 1(3)/2006.

a w wyjątkowych przypadkach także w niedziele i święta, bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia oraz prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany.

W poddawanym rozważaniom stanie faktycznym, Skarżący był zatrudniony jako kierowca w Konsulacie Generalnym RP. Nie był, więc członkiem służby cywilnej, wchodzącym w skład służby zagranicznej, a tzw. pracownikiem „pomocniczym”. W momencie rozwiązania umowy z pracodawcą, Skarżący wypracował nadgodziny, które nie zostały zrekompensowane, ani w postaci dodatkowego czasu wolnego, ani w postaci finansowej. Z tego względu wniósł pozew przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o zapłatę wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych wraz z ustawowymi odsetkami, podnosząc, że ze względu na charakter świadczonej na rzecz Konsulatu pracy oraz wysoką czasową dyspozycyjność, pełnił swoje obowiązki służbowe z przekroczeniem wszelkich norm czasu pracy.

Sąd rejonowy oddalił powództwo w całości, stwierdzając, że w przypadku Skarżącego nie znajduje zastosowania art. 151 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Równocześnie zasądził od skarżącego zwrot kosztów zastępstwa procesowego strony pozwanej. W odpowiedzi, Skarżący wniósł apelację od wyroku sądu I instancji. Wystąpił o zmianę rozstrzygnięcia i uwzględnienie roszczenia w całości, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy sądowi do ponownego rozpatrzenia. Sąd apelacyjny oddalił wniesione odwołanie podtrzymując linię orzecniczą i interpretację przepisu dokonaną przez sąd rejonowy.

W rezultacie, skarżący zdecydował się wnieść skargę konstytucyjną, występując o stwierdzenie, że art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, w zakresie, w jakim pozbawia pracowników służby zagranicznej niesprawujących funkcji kierowniczych i niebędących „wysokimi funkcjonariuszami publicznymi” prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawa do czasu wolnego za czas przepracowany, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.

Zdaniem Skarżącego, regulacja ta pozbawia pracowników nie będących pracownikami korpusu dyplomatyczno-konsularnego prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Co więcej, w porównaniu do pracowników innych służb (o których mowa w ustawie o służbie cywilnej), którzy mają możliwość rekompensaty za nadgodziny, w tym zwłaszcza do ekwiwalentu pieniężnego w przypadku rozwiązania stosunku pracy, badany

przepis jest niekorzystny i dyskryminujący. Kwestionowany przepis, jest zdaniem Skarżącego niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji bowiem stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę własności prywatnej, w zakresie prawa do wynagrodzenia. Naruszony zostaje także art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, wskazujący prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia za wykonywaną pracę.

W ocenie Skarżącego, podważana regulacja nie znajduje uzasadnienia w żadnej wartości konstytucyjnej i narusza zarówno konstytucyjne prawo do równego traktowania wszystkich obywateli wobec prawa, zasadę ochrony własności, jak i ratyfikowaną przez Polskę Europejską Kartę Społeczną.

Stanowisko Skarżącego w części poparł Marszałek Sejmu, wskazując co prawda, że cechą całej służby zagranicznej jest realizacja zadań państwa, jednak praca wykonywana przez personel obsługi, ma rolę służebną w stosunku do zadań wykonywanych przez personel dyplomatyczno-konsularny. Nałożenie obowiązku stałej gotowości do pracy także na pracowników „nieurzędniczych” jest wyjątkiem, ale nie świadczy jeszcze o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Zwłaszcza, że zwiększone obowiązki rekompensowane są innymi przywilejami. Marszałek zauważa, że warunki świadczenia pracy personelu obsługi służby zagranicznej zostały ukształtowane w sposób mniej korzystny w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi na analogicznych stanowiskach w innych urzędach administracji publicznej, a także w porównaniu z innymi pracownikami zatrudnionymi w reżimie pragmatyk urzędniczych. W ocenie Marszałka jest to nieproporcjonalna ingerencja w prawo do równej ochrony własności.

Nieco inne stanowisko przyjął Prokurator Generalny w odniesieniu do wyżej podnoszonego argumentu. Zauważył on, że świadczenie pracy w służbie zagranicznej ma szczególny charakter i nie należy go porównywać z sytuacją innych urzędników służb krajowych. Służba w placówce leżącej poza granicami kraju cechuje się inną specyfiką i od wszystkich jej pracowników wymagana jest szczególna dyspozycyjność oraz stała gotowość do pracy. Przyjęcie przez pracowników pewnych utrudnień oraz dodatkowych obowiązków związanych z służbą, jest rekompensowane specjalnym dodatkiem do stałego wynagrodzenia. Jednym zaś z dodatkowych obowiązków, będącym elementem tego wyjątkowego rodzaju stosunku pracy, jest „ponadnormatywny” czas jej wykonywania. Praca wykonywana poza normalnymi godzinami pracy, jeżeli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, przewidziana jest w zakresie zwykłych obowiązków pracownika i objęta została jednolitymi regułami wynagradzania.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 29 listopada 2016 r. o sygnaturze akt SK 18/15 orzekł, że art. 32 ust. 1 wymienionej ustawy jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzył postępowanie w pozostałym zakresie. Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie, Trybunał Konstytucyjny wykazuje, że:

Po pierwsze, kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną podlegają jedynie przepisy, w stosunku, do których istnieje wątpliwość, co do ich zgodności z Konstytucją. Ergo, Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać co do niezgodności art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

Po drugie, Skarżący dokonuje porównania przepisów odnoszących się do pracowników służby zagranicznej z pracownikami innych służb, ukazując przy tym nierówne traktowanie w zakresie rekompensaty wypracowanych nadgodzin. Nie wskazuje on jednak, jakie prawo podmiotowe zostaje naruszone w zakresie powoływanego przez Skarżącego art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie, Trybunał zwraca uwagę, że Konstytucja nie definiuje czasu pracy. Maksymalne normy czasu pracy wskazuje Kodeks pracy, który jednak określa zasadę ogólną, od której wprowadzono wyjątki. Jednym z nich jest świadczenie pracy dla służby publicznej reprezentującej interesy Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju. Do tego rodzaju stosunku pracy zastosowanie znajdują przepisy szczegółowe określone w ustawie, tj. np. kwestionowany art. 32 ust. 1 u.s.z. Regulacje kodeksowe znajdują zaś zastosowanie tylko w kwestiach nieuregulowanych przez ustawę.

Po czwarte, Trybunał podkreśla fakt, że pracownicy placówek zagranicznych stanowią szczególną grupę. Z tego względu przysługują im wyjątkowe uprawnienia i obowiązki (np. art. 33 ust. 1 i 2 u.s.z.). Wynagrodzeniem tych niedogodności są świadczenia o charakterze majątkowym, wymienione w art. 29 u.s.z. Dodatek ten ujęty jest w samej konstrukcji wynagrodzenia bazowego i przewidziany jest dla wszystkich pracowników placówek zagranicznych, niezależnie od zajmowanego stanowiska. Pracownicy obsługi, wśród nich Skarżący, korzystają z uprawnień na tych samych zasadach, co członkowie korpusu dyplomatyczno-konsularnego. Z tego powodu Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia wartości konstytucyjnych bowiem Skarżący otrzymywał wynagrodzenie wraz z dodatkami na zasadach właściwych dla wszystkich pracujących poza krajem pracowników służby zagranicznej. Odrzucając argumentację Skarżącego, dotyczącą jego przynależności do grupy pracowników obsługi, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawodawca

celowo nie wprowadził odmiennych zasad traktowania pracowników w zależności od sprawowanej funkcji. Wyższą wartością, w tym przypadku, jest sama przynależność do placówki zagranicznej, co przede wszystkim charakteryzuje tę grupę pracowników, nie zaś zakres wypełnianych zadań. Charakter służby, pełnionej poza granicami kraju, w głównej mierze decyduje o zaliczeniu wszystkich pracowników do tej samej grupy, a w konsekwencji do stosowania wobec nich kwestionowanego przepisu.

Podsumowanie

W okresie od lipca 2015 r. do grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozstrzygał problemy występujące na gruncie prawa pracy. Wśród nich, z powodów wymienionych we wstępie, na szczególną uwagę zasługują orzeczenia, dotyczące czasu pracy. Zaprezentowane orzeczenia wzbudziły wiele emocji – pierwsze z nich odbiło się szerokim echem pośród pracowników medycznych prowadzących działalność przy użyciu promieniowania jonizującego, ponieważ przeprowadzone przez ustawodawcę zmiany *de facto* odebrały technikom medycznym elektroradiologii istotne przywileje pracownicze. Z kolei drugie orzeczenie wzbudziło rozbieżne oceny w środowisku pracodawców i pracowników branży transportowej oraz pośród przedstawicieli doktryny prawa pracy i judykatury³². Trzecie z orzeczeń, pomimo, iż ostatecznie doprowadziło do umorzenia postępowania było istotne ze względu na fakt, iż dotyczyło czasu pracy prokuratora – osoby, która w strukturze państwa pełni niezwykle istotną rolę w zakresie realizacji interesu publicznego. Czwarte orzeczenie miało natomiast na celu nie tylko zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą, ale również z ratyfikowanymi przepisami prawa międzynarodowego. Przeprowadzona analiza orzeczeń z zakresu prawa pracy wyselekcjonowanych na potrzeby niniejszego opracowania podkreśla wartość i fundamentalne znaczenie zasad prawidłowej legislacji w procesie tworzenia prawa, zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również zasady równości obywateli wobec prawa (co miało swoje odzwierciedlenie w szczególności przy omawianiu pierwszych dwóch wyroków). Istotne dla określenia konstytucyjności przepisów, dotyczących wymiaru czasu pracy jest również wzięcie

³² M. Miąsko, Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15. SIP LEX, 2017.

pod uwagę specyfiki określonego zawodu (na co Trybunał zwracał uwagę przy orzeczeniu trzecim i czwartym). Kwestii, związanych z czasem pracy i wynagrodzeniem za niego nie należy bowiem oceniać w sposób generalny, ale odnieść w każdej sytuacji do konkretnego przypadku.

Układ zbiorowy pracy

Wstęp

W okresie od lipca 2015 roku do listopada 2016 roku, z zakresu układów zbiorowych pracy na uwagę zasługuje orzeczenie z dnia 17 listopada 2015 roku, o sygn. K 5/15 dotyczące prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej¹, stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań² oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności³. Poruszono również zasadność art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej⁴. Jeden z najważniejszych aspektów orzeczenia dotyczył zbadania zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy⁵ z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z powyżej wspomnianymi konwencjami oraz z Europejską Kartą Społeczną. Ważną rolę w kontekście przedmiotowego orzeczenia odegrały układy zbiorowe wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Tytułem wstępu warto odpowiedzieć sobie na pytanie czym jest układ zbiorowy pracy, aby szczegółowe omówienie orzeczenie nie budziło żadnych wątpliwości.

-
- 1 Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. 1994 nr 22 poz. 78).
 - 2 Konwencja nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. 1958 nr 29 poz. 126).
 - 3 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm.).
 - 4 Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. 1999 nr 8 poz. 67).
 - 5 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. 1998 nr 21 poz. 94 ze zm.).

Układ zbiorowy pracy to szczególnego rodzaju porozumienie o charakterze normatywnym zawierane w drodze rokowań zbiorowych przez pracodawcę lub organizację pracodawców (bądź inny podmiot reprezentujący pracodawców) i związki zawodowe, określający przede wszystkim prawa i obowiązki stron stosunku pracy oraz w mniejszym stopniu wzajemne zobowiązania stron negocjujących dany układ. Układy zbiorowe pracy odgrywają istotną rolę w sferze współpracy partnerów społecznych i dialogu społecznego, stanowiąc tym samym jedną z kluczowych instytucji ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Układy zbiorowe pracy wywodzą się z porozumień postrajkowych zawieranych pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi. Pierwotnie porozumienia te, określane mianem układów taryfowych, norm cennikowych, ugód, dotyczyły kwestii płacowych i czasu pracy, z czasem odnosiły się także do innych warunków pracy, co do których brakowało regulacji lub istniejące przepisy oceniane były przez zatrudnionych jako niezadowalające. Praktyka zawierania takich umów rozpowszechniła się w XIX w. w wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej (Anglia, Francja, Niemcy) oraz w USA. W początkach XX w. nastąpił szybki rozwój ustawodawstwa dotyczącego układów zbiorowych pracy w innych krajach europejskich (np. Finlandia, Holandia, Szwecja) oraz w licznych państwach na świecie (np. Meksyk, Kanada, Chiny)⁶.

Sentencja wyroku z dnia 17 listopada 2015 roku, sygn. K 5/15

Po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 listopada 2015 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności: art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeksu pracy⁷ z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z: art. 1 oraz art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r.⁸, art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się

6 *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, K. W. Baran, D. Książek, J. Męcina, A. Musiała, J. Piątkowski, Ł. Pisarczyk, I. Sierocka, A. Tomanek, M. Wujczyk, A. Wypych-Żywicka (red.), Warszawa 2016, s. 220.

7 Dz. U. 1998 nr 21 poz. 94 ze zm.

8 Dz. U. 1994 nr 22 poz. 78.

i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r.⁹, art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2¹⁰ – art. 6 ust. Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.¹¹

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 239 § 3 pkt 1 Kodeksu pracy: jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. oraz art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r., nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r.

Uzasadnienie faktyczne

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (dalej: wnioskodawca, NSZZ „Solidarność”) wnioskiem z 28 sierpnia 2014 r., uzupełnionym pismem z 17 grudnia 2014 r., zwrócił się o kontrolę konstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. nr 21 poz. 94 ze zm.; dalej: k.p.), który wyłącza możliwość zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Wniosek został złożony po podjęciu przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” uchwały nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r., w myśl której wnioskodawca postanowił zbadać zgodność wymienionych w sentencji aktów normatywnych z Konstytucją RP. We wniosku podkreślono, że w świetle art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji związku zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do zawierania układów zbiorowych pracy, a zakres tej wolności związkowej może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez

9 Dz. U. 1958 nr 29 poz. 126.

10 Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm.

11 Dz. U. 1999 nr 8 poz. 67.

wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Wyłączenie przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, ponieważ możliwości takiego wyłączenia nie przewidują wiążące Polskę – wskazane przez wnioskodawcę – przepisy umów międzynarodowych, sporządzonych pod auspicjami Rady Europy i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Te przepisy umów międzynarodowych zostały, łącznie z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, omówione w piśmie przewodnim do wniosku.

Zarzut naruszenia art. 59 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca wyjaśnia dokładniej w piśmie procesowym z 17 grudnia 2014 r. Podkreśla w nim, że Konstytucja w art. 59 ust. 2 preferuje układową metodę kształtowania stosunków pracy, a prawo do rokowań zbiorowych „ma charakter powszechny, ponieważ sama Konstytucja nie ogranicza jego zakresu”. Następnie wnioskodawca prezentuje tezę, że „uregulowanie art. 239 § 3 pkt 1 k.p. stanowi konkretyzację art. 59 ust. 2 Konstytucji”. Dodaje też, że „wprawdzie związki zawodowe mogą podejmować inne niż układ zbiorowy pracy, działania w obronie interesów osób zatrudnionych w służbie cywilnej, zwłaszcza różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia, jednak to układ zbiorowy pracy zapewnia najdalej idący wpływ na warunki zatrudnienia”. Wnioskodawca podkreśla też, że jako wzorzec kontroli wskazuje art. 59 ust. 2 Konstytucji, postanowienie to bowiem składa się na konstytucyjny wzorzec gwarancji wolności związkowej i stanowi podstawę prawa do rokowań zbiorowych. W związku z tym art. 239 § 3 pkt 1 k.p. należy rozpatrywać w kontekście art. 59 ust. 2 oraz ograniczeń wolności związkowych dopuszczonych w art. 59 ust. 4 Konstytucji.

Zgodnie z Protokołami nr 3,5 i 8 uzupełnionymi protokołem 2, każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Wnioskodawca zauważa następnie, że EKPC umożliwia nakładanie ograniczeń w korzystaniu przez pracowników administracji państwowej m.in. z prawa do zakładania i przystępowania do związków zawodowych, jednak nie odstępuje od tezy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 11 EKPC, a co za tym idzie – niezgodności z art. 59 ust. 4

Konstytucji, z uwagi na zbytne ograniczenie innej wolności związkowej. Ponadto, wnioskodawca na uzasadnienie swojego stanowiska przytacza wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 listopada 2006 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji¹², w szczególności punkt 146 uzasadnienia mówiący, że prawo do rokowań jest istotnym elementem prawa zrzeszania się w związku zawodowym. Wnioskodawca zauważa przy tym, że w uzasadnieniu tego wyroku podkreślono również, iż państwo, które wprowadza ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych w służbie publicznej, powinno zagwarantować przedstawicielom pracowników rolę w procesie ustalania warunków zatrudnienia. W końcowej części uzasadnienia wnioskodawca prezentuje ponadto tezę, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest też niezgodny z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.¹³ Przepis ten stanowi, że umawiające się państwa zobowiązują się popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych. Wnioskodawca dodaje, że – w opinii komitetu ekspertów, który dokonuje interpretacji tej umowy międzynarodowej – strony EKS zobowiązały się nie tylko do wprowadzenia w prawie krajowym możliwości regulowania przez pracowników i pracodawców ich wzajemnych stosunków w drodze układów zbiorowych pracy, lecz także do popierania zawierania takich układów, jeśli stan ich spontanicznego rozwoju nie jest dostateczny, i do zapewnienia w szczególności, aby partnerzy społeczni byli skłonni do podejmowania rokowań między sobą¹⁴. Jednocześnie wnioskodawca podkreśla, że w art. 31 EKS dopuszczono możliwość wprowadzenia ograniczeń prawa do rokowań zbiorowych, które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Zauważa również, że w sprawie pracowników publicznych komitet ekspertów stwierdził, iż jeżeli zawieranie umów zbiorowych dla pracowników publicznych nie jest możliwe, ze względu na regulowanie ich statusu regulacjami

12 Skarga nr 34503/97, Lex nr 465219.

13 Dalej: EKS.

14 R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 285.

ustawowymi, to z art. 6 ust. 2 EKS wynika obowiązek państwa zorganizowania uczestnictwa pracowników publicznych, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają ich dotyczyć¹⁵.

Marszałek Sejmu w piśmie z 10 listopada 2015 r. przedstawił stanowisko, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konwencji nr 151, art. 11 EKPC i art. 6 ust. 2 EKS oraz nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁶ w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek Sejmu podkreślił, że przejawem – gwarantowanego przez art. 59 ust. 2 Konstytucji – prawa związków zawodowych do rokowań może być w szczególności zawarcie układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia. Obowiązki i uprawnienia pracowników mogą być bowiem określone także w innych niż układy zbiorowe pracy porozumieniach zbiorowych, regulaminach i statutach opartych na ustawie. Marszałek Sejmu – powołując się na orzecznictwo Trybunału – dodał, że prawo do rokowań, w odróżnieniu od prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, może podlegać ograniczeniom nie tylko dopuszczonym przez prawo międzynarodowe, lecz również uzasadnionych potrzebą ochrony innych konstytucyjnie gwarantowanych praw. Dopuszczalne konstytucyjnie jest wprowadzenie ustawowych ograniczeń (wyłączeń) prawa do rokowań o charakterze podmiotowym (np. pozbawienie prawa do negocjacji organizacji niereprezentatywnych) i treściowym. Marszałek Sejmu omówił konstytucyjne umocowanie korpusu służby cywilnej (art. 153 Konstytucji) i niektóre założenia ustaw regulujących sytuację prawną urzędników rządowych. Podkreślono, że na tle art. 40 i n. ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁷ nie ma korelacji między zajmowanym stanowiskiem a rodzajem zawieranego z urzędnikiem stosunku pracy, bowiem osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, a nie na podstawie mianowania, mogą zajmować wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Dodano też, że możliwe są, inne niż negocjowanie układów zbiorowych, formy dialogu społecznego

15 *Ibidem*, s. 286. Por. J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej* [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, G. Goździewicz (red.), Toruń 2001, s. 271.

16 Dz. U. 1997 nr 102 poz. 643 ze zm.

17 Dz. U. 2014 poz. 1111 ze zm, dalej: MOP.

z członkami korpusu służby cywilnej, na przykład związane z prawem do informacji i konsultacji oraz rokowań na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁸ i wynikające z art. 7 i 34 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego¹⁹.

W części pisma, dotyczącej, zarzucanego przez wnioskodawcę, naruszenia art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Marszałek Sejmu podkreślił, po pierwsze, że w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 przewiduje, że ustawodawca krajowy ma swobodę określenia zakres stosowania konwencyjnych gwarancji co najmniej w stosunku do części członków korpusu służby cywilnej, zatrudnionych „na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”. Po drugie, wskazał, że z art. 7 Konwencji nr 151 wynika, iż warunki zatrudnienia służby publicznej powinny być kształtowane na podstawie innych niż układ zbiorowy form dialogu z przedstawicielami pracowników, jeżeli regulacje krajowe wyłączają metodę układową. Zdaniem Marszałka Sejmu, konstytucyjny nakaz zapewnienia sprawnego i funkcjonalnego działania administracji rządowej przemawia za oparciem działania członków korpusu służby cywilnej na przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Marszałek Sejmu podkreślił, że w ramach systemu nadzoru nad przestrzeganiem standardu Międzynarodowej Organizacji Pracy na państwach członkowskich ciąży obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań ze stosowania konwencji i zaleceń, art. 19, art. 22 i art. 35 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy²⁰, które są analizowane przez komitet ekspertów. Nie jest on uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni konwencji (to leży w kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – art. 37 Konstytucji MOP), ale przy okazji oceny raportów krajowych dokonuje wykładni przepisów konwencji i zaleceń. Zauważył, że w niektórych państwach prawodawstwo reguluje całość lub część warunków zatrudniania urzędników państwowych i nie negocjuje się zbiorowego układu pracy. W system przedstawiania MOP raportów na temat funkcjonowania konwencji włączeni są partnerzy społeczni, bowiem organizacje pracodawców oraz centrale związkowe mogą odnosić się do przygotowanych przez rząd

18 Dz. U. 2015 poz. 192 ze zm.

19 Dz. U. 2015 poz. 1240.

20 Dz. U. 1948 nr 43 poz. 308.

raportów, w tym wykazywać niezgodność polskiego prawa ze standardem konwencyjnym. Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że organy MOP, w tym odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem międzynarodowego standardu pracy (prawa do rokowań czy ściślej prawa do negocjowania i ewentualnie zawarcia układu zbiorowego pracy), uznają, że prawo do zawarcia układu zbiorowego pracy nie jest jedyną metodą zapewnienia prawa do rokowań zbiorowych, a w wypadku Polski nie dostrzegały, aby zakres podmiotowy zdolności układowej – w odniesieniu do pracowników państwowych – był zbyt wąski i nie postulowały w tym zakresie zmian. Brak możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy może być kompensowany innymi formami dialogu społecznego. Zdaniem Marszałka Sejmu, polski prawodawca ma prawo ograniczyć zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy w stosunku do „zaangażowanych w administrowanie państwem” osób wymienionych w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 (też kierownicy średniego szczebla i osoby zatrudnione na stanowiskach samodzielnych lub specjalistycznych, którzy mają dostęp do tajemnic ustawowo chronionych, np. komisarze skarbowi, pełnomocnicy do spraw ochrony informacji niejawnych). W stanowisku Sejmu dodano, że wnioskodawca, mimo że jest obarczony ciężarem udowodnienia niekonstytucyjności badanego przepisu, powstrzymał się od analizy gr-p stanowisk korpusu służby cywilnej pod tym względem. 2.4. Odnosząc się do EKPC, Marszałek Sejmu zauważył, że ta umowa międzynarodowa pozwala na nakładanie ograniczeń na administrację publiczną w korzystaniu z prawa do zrzeszania się w związki zawodowe. Podkreślił też, że ETPC początkowo nie interpretował z art. 11 EKPC, mówiącego o tworzeniu i przystępowaniu do związków zawodowych, uprawnienia organizacji związkowej do prowadzenia rokowań zbiorowych. Jako późniejszy zwrot w linii orzeczniczej uznawany jest, powołany przez wnioskodawcę, wyrok z 21 listopada 2006 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji. Marszałek Sejmu podkreślił, że ta sprawa dotyczyła pracowników samorządowych (municipalnych), a nie rządowych. Jego zdaniem, ten fakt należy uwzględnić przy interpretacji rygorystycznych stwierdzeń sądu strasburskiego o konieczności zapewnienia prawa do rokowań pracownikom miejskim, którzy nie są zaangażowani w administrację państwową jako taką. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6 ust. 2 EKS, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 31 EKS pozwala na wprowadzenie ograniczeń, określonych przez prawo i niezbędnych w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Dodał, że komitet ekspertów uznał w raporcie ze stycznia 2015 r., iż

Polska przestrzega art. 6 ust. 2 EKS. W latach 2009-2011 funkcjonował zespół ad hoc przy Komisji Trójstronnej, jak też zostały podjęte działania zmierzające do utworzenia nowej grupy, na której forum mógłby być prowadzony dialog społeczny pomiędzy władzami publicznymi a organizacjami pracowników sfery państwowej, tym razem o stałym charakterze (tj. Rady Dialogu Społecznego). Marszałek Sejmu podkreślił następnie, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów przemawiających za samodzielną niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 59 ust. 2 Konstytucji. Z pism wnioskodawcy wynika, że zarówno naruszenie art. 59 ust. 4 Konstytucji, jak i art. 59 ust. 2 Konstytucji jest następstwem naruszenia standardów umów międzynarodowych. Zdaniem Sejmu, takie powiązanie (tożsamość) zarzutów naruszenia standardu konwencyjnego i konstytucyjnego, powoduje, że stwierdzenie zgodności kwestionowanej regulacji ustawowej z art. 59 ust. 4 Konstytucji musi być równoznaczne ze stwierdzeniem zgodności z art. 59 ust. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu dodał, że zaskarżony przepis spełnia nadto test wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumenty przemawiające za wyłączeniem z kręgu beneficjentów standardu międzynarodowego członków korpusu służby cywilnej są adekwatne do oceny zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie prawa do rokowań można uznać za przydatne, konieczne oraz proporcjonalne sensu stricto, nienaruszające istoty prawa do rokowań oraz spełniające wymóg ustawowej formy. Marszałek Sejmu zauważył przy tym, że możliwość zawierania zakładowych lub ponadzakładowych układów zbiorowych pracy grozi rozproszeniem zasad działania urzędów, których pracownicy składają się na korpus służby cywilnej. Marszałek Sejmu wniósł też o stwierdzenie, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98. Z art. 6 Konwencji nr 98 wynika bowiem, że nie ma ona zastosowania do urzędników zatrudnionych bezpośrednio w administracji państwowej, w tym do członków korpusu służby cywilnej, których sprawy reguluje zaskarżony przepis. Marszałek Sejmu uzasadnił postulat umorzenia postępowania w części dotyczącej naruszenia art. 1 ust. 3 Konwencji nr 151 tym, że przepis ten przewiduje, że ustawodawstwo krajowe określi zakres zastosowania konwencji do sił zbrojnych i policji, a wnioskodawca nie uzasadnił, w jaki sposób przytoczona regulacja miałaby być naruszona przez art. 239 § 3 pkt 1 k.p., który dotyczy sytuacji prawnej korpusu służby cywilnej. Na wnioskodawcy ciąży obowiązek uzasadnienia wniosku oraz przeprowadzenia dowodu na okoliczność, że normy kwestionowanych aktów prawnych naruszają normy ustawy zasadniczej, bowiem w przeciwnym wypadku, to sam Trybunał dowodziłby niezgodności skarżonych norm z normami wyższego rzędu, wyręczając w tym wnioskodawcę.

Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2015 r. zajął stanowisko, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, art. 7 Konwencji nr 151, art. 11 EKPC oraz art. 6 ust. 2 EKS, natomiast nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98. Prokurator Generalny na wstępie podkreślił, że w art. 59 Konstytucji, oprócz zapewnienia wolności zrzeszania się w związkach (organizacjach) istotnych dla ustroju pracy oraz wyprowadzenia z tej wolności konkretnych uprawnień (praw podmiotowych), uregulowano też ustanawianie ograniczeń tej wolności. Zauważając, że art. 59 Konstytucji nie upoważnia *expressis verbis* do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych, przytoczył zdanie Trybunału, mówiące, że to postanowienie nie zakazuje ustawodawcy „ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, pod warunkiem, że ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych. Prokurator Generalny zauważył też, że przy okazji wprowadzenia w Polsce szerokiej autonomii układowej w latach 90. XX w. rozważano celowość rozciągnięcia prawa zawierania układów zbiorowych pracy także na publiczną sferę zatrudnienia, w której dotychczas warunki pracy i płacy regulowane były wyłącznie pragmatykami pracowniczymi i wydawanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. Podkreślił, że w wyniku nowelizacji kodeksu pracy, dokonanej ustawą z dnia 29 września 1994 r., rozszerzony został zakres podmiotowy układów zbiorowych na służbę publiczną, co było konsekwencją wyrażanego wówczas powszechnie poglądu, że układy zbiorowe pracy powinny obejmować wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy, którym przyznano prawo zrzeszania się w związki zawodowe. Pogląd ten wynikał z przyjęcia, że ochrona interesów pracowniczych, będąca nadrzędnym celem związku, jest z reguły niemożliwa lub przynajmniej istotnie ograniczona bez rokowań i układów zbiorowych pracy. Po tej nowelizacji przepisy kodeksowe zasadniczo dopuszczają zawieranie układów zakładowych i ponadzakładowych w służbie publicznej, przez którą Prokurator Generalny w tym miejscu swego stanowiska rozumie innych pracowników publicznych niż korpus służby cywilnej. Dodał, że tym samym układy zbiorowe pracy nabrały charakteru powszechnego. Mogą być zawierane we wszystkich zakładach pracy i wszystkich działach zatrudnienia, co dotyczy również służby publicznej, której środki na wynagrodzenia pochodzą z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że w literaturze na tle regulacji płacowej nadal przeważa jednak pogląd, że w odniesieniu do pracowników administracji publicznej

normy płacowe teoretycznie nie mają charakteru bezwzględnie obowiązujących, ale w praktyce narzucają dyscyplinę płacową, nie pozwalając stronom stosunku pracy na żadne odstępstwa na korzyść ani na niekorzyść pracowników. Znowelizowany art. 240 § 4 i 5 k.p. stanowi bowiem, że zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Wniosek o zarejestrowanie układu zawartego dla pracowników zatrudnionych w tych podmiotach powinien zawierać oświadczenie organu, który utworzył dany podmiot lub przejął funkcję takiego organu, o spełnieniu powyższego wymogu. Zasadnicze warunki pracy i płacy pracowników sfery budżetowej są więc nadal uregulowane ustawami i przepisami wykonawczymi. W związku z tym układy zbiorowe pracy mogą w tym wypadku tylko konkretyzować lub uzupełniać to, co objęte jest regulacją ustawową i nie mogą wykraczać poza regulację ustawową, a tym samym zakres ich praktycznego znaczenia nie jest szeroki. Prokurator Generalny zaakcentował ponadto, że w polskim prawie inaczej przedstawia się wyłączenie dotyczące służby cywilnej niż urzędników państwowych i samorządowych (w świetle u.p.u.p. i ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²¹). Są oni w większości pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę, na rzecz których mogą być zawierane układy zbiorowe pracy. Wyłączenie takiej możliwości, przewidziane w art. 239 § 3 pkt 2 i 3 k.p., obejmuje tylko pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania oraz pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania. Układu zbiorowego pracy nie zawiera się natomiast dla wszystkich członków korpusu, a zatem nie tylko mianowanych urzędników służby cywilnej, lecz także pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości Prokuratora Generalnego co do zgodności z aktualnymi trendami w prawie międzynarodowym, w tym z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zauważył nieefektywność obecnego stanu prawnego dotyczącego innych pracowników publicznych niż korpus służby cywilnej, ponieważ możliwość zawierania na ich rzecz układów zbiorowych nie jest realizowana w praktyce. Prokurator Generalny jednak nie uważa, że taka okoliczność faktyczna może stanowić argument za wyłączeniem

21 Dz. U. 2014 poz. 1202.

z metody układowej pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zauważył, że ograniczenia autonomii układowej w sferze publicznej i zmarginalizowanie roli układów zbiorowych pracy w tej sferze spowodowane są tym, że pracodawcy w tej sferze nie pokrywają kosztów związanych z zatrudnieniem (zwłaszcza wynagrodzenia pracowników) z osiągniętych zysków, lecz ze środków budżetowych pozostawionych do ich dyspozycji. Prokurator Generalny zauważył, że w układach zbiorowych pracy uzgadniane są bowiem nie tylko uprawnienia majątkowe pracowników (i związane z nimi obciążenia pracodawców), lecz też uprawnienia natury organizacyjnej (np. rozkład czasu pracy, zasady korzystania z urlopów wypoczynkowych i dni wolnych od pracy, usprawiedliwiania nieobecności w pracy) lub socjalnej (np. korzystanie z urządzeń socjalnych, prawo do pierwszeństwa zatrudnienia członka rodziny pracownika w wypadku kalectwa lub śmierci pracownika). Prokurator Generalny zaprezentował na końcu opinię, że ustawodawca, nowelizując k.p. ustawą z 2000 r. i wprowadzając obecne brzmienie art. 239 § 3 pkt 1 k.p., nie przedstawił przekonującego uzasadnienia pozostawienia wyłączenia możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy dla całego korpusu służby cywilnej.

Uzasadnienie prawne

Ograniczenie działalności związków zawodowych polegające na wyłączeniu możliwości zawierania przez nie układów zbiorowych pracy na rzecz członków korpusu służby cywilnej jest dopuszczalne na tle umów międzynarodowych. Wpisuje się też w porządek publiczny, którego elementem są: ustalanie warunków pracy członków korpusu służby cywilnej w drodze aktów normatywnych, przy udziale (konsultacji) związków zawodowych w ich tworzeniu, a także prawo urzędników do przynależności do związków zawodowych (wolność koalicji) i uprawnienia związków zawodowych do prowadzenia rokowań innych niż zmierzające do zawarcia układu zbiorowego pracy – stwierdził Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo związku zawodowego do zawarcia układu zbiorowego nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone, jeżeli występują okoliczności przewidziane w art. 59 ust. 4 lub art. 31 ust. 3 konstytucji. Trybunał podtrzymał stanowisko, że przy konstytucyjnej ocenie ograniczeń wolności związkowych należy brać pod uwagę nie tylko art. 59 ust. 4 konstytucji i wiążące Polskę umowy międzynarodowe,

ale również art. 31 ust. 3 konstytucji²². TK zaakcentował też, że na tle art. 59 konstytucji można rozróżnić silniejszą wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz powiązane z nią pozostałe wolności związkowe, w tym prawo związków zawodowych do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, i do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Ograniczenia tych pozostałych wolności związkowych mogą być dalej idące niż ograniczenie samej podstawowej wolności koalicji. Zdaniem TK, korpus służby cywilnej, zgodnie z art. 153 konstytucji, działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, a jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Praca członków korpusu, niezależnie od ich zatrudnienia w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę bądź na podstawie mianowania, tworzy ogólnokrajowy całościowy system, który gwarantować ma realizację zadań państwa. Układowa metoda określania warunków zatrudnienia do takich założeń nie pasuje, bowiem podstawowe warunki zatrudnienia wynikają z aktów normatywnych, a ponadto mogłaby ona skutkować niepożądanym wewnętrznym zróżnicowaniem pozostałych warunków zatrudnienia. Poza tym okoliczności prowadzenia negocjacji układowych mogłyby negatywnie oddziaływać na te konstytucyjne cechy służby cywilnej. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy TK wskazał też, że umowy międzynarodowe nie przewidują bezwzględnego wymagania, aby ustalanie warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, odbywało się w drodze negocjowania i zawarcia układu zbiorowego pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Z konwencji można interpretować wymaganie, by prawo krajowe zapewniało możliwość uczestniczenia przedstawicieli urzędników publicznych w szerzej rozumianym procesie określenia warunków zatrudnienia, który to proces może polegać na wydaniu ustaw i przepisów wykonawczych. Ustawa o związkach zawodowych, jak i przepisy dotyczące kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i o dialogu społecznym, przewidują możliwość konsultacji i wyrażania przez związki zawodowe opinii w szeroko rozumianym procesie określania warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Przedmiotem sprawy nie była natomiast ocena, czy państwo gwarantuje członkom korpusu służby cywilnej, w szczególności dla urzeczywistnienia konstytucyjnego założenia rzetelności i neutralności politycznej, należyty poziom wynagrodzenia i inne podstawowe warunki zatrudnienia.

22 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13.

Podsumowanie

W rozumieniu art 239 § 1 k.p. niepodważalna jest zasada, że układ zbiorowy dotyczy wszystkich pracowników zatrudnionych u pracodawcy objętego jego postanowieniami. Wyłączenie obowiązywania układu, w całości lub części, wobec pewnych grup pracowników musi być zatem wyraźne, a wątpliwości w tym zakresie należy rozstrzygać zgodnie z tą zasadą. Wyłączenie nie może naruszać zasady równego traktowania pracowników w zatrudnieniu określonego w art. 9 § 4 k.p. Nie jest więc dopuszczalne wyłączenie stosowania układu wobec wszystkich pracowników niebędących członkami związku zawodowego, czyli, inaczej mówiąc, zawarcie układu tylko dla członków tego związku. Objęcie układem zbiorowym osób wymienionych w § 2 jest wyjątkiem od zasady, że układ dotyczy tylko pracowników. Osoby te mogą być objęte układem częściowo. Chodzi tu o osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umowa o pracę nakładczą, umowa zlecenia). Układ zbiorowy może także dotyczyć osób zarządzających zakładem pracy na innej podstawie niż stosunek pracy, co wynika wprost z art. 241 § 2 k.p., wyłączającego z regulacji układu zakładowego tylko określanie warunków wynagradzania tych osób. Nie dotyczy to natomiast służb typu zmilitaryzowanego (Policja, Urząd Ochrony Państwa, Służba Więzienna, Straż Graniczna i Państwowa Straż Pożarna). Przychylić się należy do poglądu, że układ może regulować także uprawnienia, zwłaszcza socjalne, rodzin osób wymienionych w § 1 i 2 art. 239 k.p. Nie jest dopuszczalne zawarcie układu tylko dla osób wymienionych w § 2.

Co do zasady układ zbiorowy nie jest objęty zakazem z art. 101 ust. 1 TFUE zawierania między przedsiębiorstwami porozumień ograniczających konkurencję wewnątrz rynku wewnętrznego, gdyż partnerem przedsiębiorstwa zawierającego układ jest organizacja pracowników. Jak jednak wynika z wyroku TE z dnia 4 grudnia 2014 r.²³, zakaz ten ma zastosowanie do układu zbiorowego, jeżeli związek zawodowy zrzesza usługodawców prowadzących działalność na własny rachunek, którzy na podstawie umowy o dzieło wykonują na rzecz pracodawcy będącego stroną układu takie same czynności jak pracownicy „najemni”, chyba że ci usługodawcy są osobami pozornie prowadzącymi działalność na własny rachunek, a w rzeczywistości znajdują się w sytuacji porównywalnej do sytuacji pracowników.

²³ C-413/13 FNV, Kunsten Informatie en Media v. Staat der Nederlanden, www.eur-lex.europa.eu.

Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 17 listopada 2015 r., K 5/15, Dz. U. z 2015 r. poz. 1982, przepis art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji RP i z wymienionymi w sentencji aktami prawa międzynarodowego²⁴.

²⁴ K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem. Tom I.*, Warszawa 2016, s. 1065.

Prawo cywilne materialne

Wstęp

Poniżej przedstawione zostały dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z zakresu prawa cywilnego materialnego. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że Trybunał takimi sprawami zajmuje się stosunkowo rzadko i wybór orzeczeń z tej gałęzi prawa jest stosunkowo niewielki. Tym bardziej jednak, w opinii autora, zaprezentowane wyroki zasługują na uwagę. Pierwszy wyrok – o sygnaturze P 123/15 – dotyczy zgodności z Konstytucją przepisów regulujących specjalne zasady wynagrodzenia za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, drugi natomiast – o sygnaturze K 13/15 – dotyczy prawa rodzinnego, a precyzyjniej – względnego zakazu małżeńskiego.

Wyrok z dnia 18 października 2016 r., sygn. P 123/15 – opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt P 123/15, dokonał oceny zgodności z Konstytucją RP art. 39b ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: u.g.n.r.)¹. Artykuł ten reguluje specjalne zasady wynagrodzenia za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasoób).

¹ Patrz: ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, t.j. Dz. U. 2016 poz. 1491.

Sprawa została zainicjowana przez Sąd Okręgowy w Elblągu, Wydział I Cywilny, który zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przytoczony wyżej artykuł jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Pytający sąd rozpoznawał sprawę cywilną z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR, Agencja) przeciwko osobie fizycznej o zapłatę 928 228 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości znajdujących się w Zasobie. Ponadto swój udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik), wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 39b u.g.n.r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 39b ust. 1 u.g.n.r. „osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu”. Ustęp drugi tego artykułu stanowi, iż „wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała zwrotu nieruchomości”, natomiast zgodnie z ustępem trzecim „do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224-231 Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229”. Przepis ten ma charakter *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu cywilnego (dalej również: k.c.), wprowadzony zaś został w roku 2011, co uzasadniano koniecznością sankcjonowania osób bezprawnie korzystających z nieruchomości należących do Zasobu, co w latach poprzednich przybrało znaczące rozmiary.

Art. 2 Konstytucji stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. 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”. Według art. 32 ust. 1 Konstytucji „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, natomiast zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Wątpliwości sądu wzbudziło traktowanie Skarbu Państwa w sposób uprzywilejowany w stosunku do innych podmiotów będących właścicielami gruntów, możliwe przekroczenie granic proporcjonalności sankcji wyznaczonych przez art. 2 Konstytucji, a także sposób określania stawki wyjściowej, któremu zdaniem sądu zarzucić można brak obiektywności. Ponadto zdaniem sądu naruszona została również zasada odpowiedniego *vacatio legis* wynikająca z 2 Konstytucji, poprzez zbyt krótki jego okres (30 dni od dnia ogłoszenia ustawy). RPO w swej ocenie wskazał, iż wzorcem kontroli w danej sprawie powinien być art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż sąd, pomimo niewskazania w *petitum* pytania prawnego tego przepisu, w sposób szeroki odwoływał się w nim do zasady proporcjonalności. Również zdaniem Rzecznika różnicowanie uprawnień właścicieli opierające się na kryterium podmiotowym uznać należy za niedopuszczalne.

Trybunał uznał za konieczne ograniczenie zakresu kontroli. Jak przeczytać można w wyroku, „pytający sąd nie wskazał żadnego przepisu Konstytucji (wzorca kontroli), który miałby być naruszony, jeśli chodzi o sposób ustalania stawki podstawowej, ani nie uzasadnił tego zarzutu. Nie przedstawił także relewantnej argumentacji konstytucyjnej nadającej się do rozpoznania przez Trybunał co do zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji. Uzasadnienie pytania prawnego w powyższym zakresie nie spełnia więc wymagań wynikających z art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy o TK z 2016 r. Wobec powyższego – postępowanie co do tego zarzutu – podlega umorzeniu na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku”. Ponadto, Trybunał zauważył, że pytanie zostało przedstawione na tle sprawy przeciwko osobie fizycznej, będącej posiadaczem w złej wierze, stąd też – pomimo faktu, iż sąd zakwestionował art. 39 u.g.n.r. w całym zakresie jego zastosowania – Trybunał uznał za dopuszczalne orzeczenie wyłącznie w zakresie posiadaczy nieruchomości w złej wierze.

W pierwszej kolejności Trybunał zwrócił uwagę, iż obecnie obowiązująca Konstytucja nie przewiduje podmiotowej stratyfikacji własności ani preferencyjnego traktowania własności publicznej, jednakże własność publiczna ma jednocześnie charakter odmienny od własności należącej do podmiotów konstytucyjnych wolności i praw – która to odmienność wyraża się przede wszystkim w celu, któremu własność służy oraz w zakresie zdolności właściciela do dysponowania przedmiotem własności. W związku z tymi odmiennościami Trybunał uznał za dopuszczalne odmienne uregulowanie zasad zarządzania majątkiem państwowym. Wskazane zostało, iż „środki ochrony

własności publicznej – z istoty rzeczy – muszą być dostosowane do specyfiki tej własności i podmiotu nią zarządzającego”.

W zakresie zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów korzystających w złej wierze z nieruchomości rolnych bez tytułu prawnego Trybunał zważył, iż podlegający analizie problem polega nie na odmiennym traktowaniu Skarbu Państwa od prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych, lecz na gorszej sytuacji podmiotów prywatnych odpowiadających z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych należących do Skarbu Państwa. Pod takim właśnie kątem Trybunał prowadził dalsze rozważania. Łącznie też rozpoznawany był drugi zarzut pytającego sądu, tj. w zakresie nieproporcjonalności wynagrodzenia należnego na podstawie art. 39 u.g.n.r.

Trybunał podkreślił, iż art. 39 u.g.n.r. „niewątpliwie różnicuje sytuację prawną osób władających bez tytułu prawnego cudzą nieruchomością w złej wierze w zakresie wysokości i zasad obliczania wynagrodzenia należnego właścicielowi z tego tytułu”. Jednocześnie, odwołując się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, zauważono, że różnicowanie takie i wiążące się z tym ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest dopuszczalne, o ile spełnia wymagania wynikające z zasady proporcjonalności. Aby stwierdzić, czy wymagania te są spełnione, należy natomiast odpowiedzieć na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela².

Analizując sprawę pod tym kątem, Trybunał stwierdził, iż wprowadzone zróżnicowanie należy uznać za przydatne do założonego przez prawodawcę celu, tj. ograniczenia skali tzw. dzikich dzierżaw (czyli zajmowania terenu bez podstawy prawnej) na gruntach należących do Skarbu Państwa, jak też szybszego zwrotu tychże gruntów. Przytoczono jednocześnie dane statystyczne przedstawione przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, świadczące o efektywności wprowadzonego rozwiązania. Trybunał uznał również, iż zakwestionowany przepis można uznać za niezbędny dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązany, a następnie stwierdzono, iż efekty wprowadzonej regulacji pozostają zbilansowane z ciężarem nakładanym na podmioty świadomie naruszające własność publiczną. W związku z powyższym Trybunał uznał, iż nie naruszono wymogów wynikających z zasady proporcjonalności, w efekcie czego art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim ma

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11.

zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w złej wierze, został uznany za zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odrzucone zostały też zarzuty dotyczące naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Zdaniem sądu pytającego określenie wejście życie ustawy w terminie 30 dni od jej ogłoszenia było zbyt krótkie, zwłaszcza, że ustawa została ogłoszona późną jesienią, kiedy to w rolnictwie poczynione są już nakłady na produkcję rolną. Trybunał nie zgodził się z tą argumentacją, podkreślając, że „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, której częścią jest nakaz odpowiedniego spoczynku ustawy, ma zastosowanie generalnie do tych, którzy działają w dobrej wierze i przestrzegają obowiązującego prawa”. Rozważany problem odnosił się natomiast do osób popełniających delikt, których czyn był zresztą ujemnie oceniany przez porządek prawny jeszcze przed wejściem w życie danej regulacji. W związku z tym, zdaniem Trybunału, istniał wręcz „legitymowany interes publiczny w doprowadzeniu do możliwie jak najszybszego odzyskania przez ANR władztwa nad nieruchomością, czemu niewątpliwie sprzyja możliwość żądania wynagrodzenia ustalonego na podstawie zaskarżonego przepisu”.

Rozstrzygnięcie Trybunału należy uznać za słuszne. Trybunał w prawidłowy sposób wskazał na charakterystykę własności Skarbu Państwa oraz rozróżnienie jej od własności podmiotów prywatnych, a także wynikające z tego konsekwencje. W pełni należy się też zgodzić z oceną tego zróżnicowania jako proporcjonalnego w odniesieniu do stawianych omawianej regulacji celów, a za wyjątkowo trafne należy również uznać uwagi na temat *vacatio legis* i przyczyn, dla których 30-dniowy termin w tym przypadku był odpowiedni. W związku z powyższym omawianemu rozstrzygnięciu nie sposób jest nic zarzucić.

Wyrok z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. K 13/15 – możliwość zawarcia małżeństwa przez osobę dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15, dokonał oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 12 § 1 i 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej: k.r.o.). Przepisy te regulują problematykę tzw. względnego zakazu małżeńskiego w kontakcie osób dotkniętych chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Trybunał orzekł o zgodności analizowanych przepisów z Konstytucją.

Inicjatorem przedstawianej sprawy był Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), który złożył wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 12 § 1 i 2 k.r.o. z art. 30, art. 47 w zw. z art. 31 ust 3 Konstytucji; Trybunał rozważył również zgodność danych przepisów z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 12 § 1 k.r.o., „nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Jeżeli jednak stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie, sąd może jej zezwolić na zawarcie małżeństwa”. Z kolei art. 12 § 2 k.r.o. stanowi, iż „unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków może żądać każdy z małżonków”.

Według art. 2 Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Art. 30 określa, iż „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Zgodnie z art. 47 „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”, natomiast według art. 31 ust. 3 „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”.

Pierwszym problemem, na jaki zwrócił uwagę RPO, było użycie w zaskarżanych przepisach pojęć „choroba psychiczna” i „niedorozwój umysłowy”, które w opinii RPO są archaiczne i nie przystają do współczesnej wiedzy medycznej. RPO zwrócił uwagę na to, że pojęcia te nie występują w podstawowych systemach kwalifikacji zaburzeń psychicznych i w nauce psychiatrii zostały zastąpione przez inne pojęcia, takie jak „zaburzenia psychiczne”. W związku z powyższym, zdaniem RPO, doszło do naruszenia standardów należytej precyzji, a przytoczonych pojęć nie się dokładnie i ściśle ustalić.

Kolejne wątpliwości zgłoszone przez RPO dotyczyły przesłanek udzielenia zezwolenia na zawarcie małżeństwa, którym zarzucono dyskryminacyjny charakter. Wskazane zostało, iż przyjęte przez ustawodawcę założenie, że osoby dotknięte określonymi zaburzeniami nie są w stanie założyć prawidłowo funkcjonującej rodziny są obecnie kwestionowane, natomiast w kontekście przesłanki odwołującej się do zdrowia przyszłego potomka, RPO uznał, iż ma ona charakter eugeniczny.

Według RPO polskie prawo powinno przy omawianej problematyce skoncentrować się na przesłankach świadomości i swobody wyrażania woli zawarcia związku małżeńskiego; podkreślone zostały jednocześnie reguły z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., przyznające wszystkim osobom niepełnosprawnym prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny – słusznie jednak zauważono, że Polska zastrzegła sobie prawo do niestosowania postanowienia odnoszącego się do tej kwestii, tj. art. 23 ust. 1 lit. 1 przytoczonej konwencji.

RPO zarzucił także niezgodność art. 12 § 1 k.r.o. z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez arbitralną ingerencję w konstytucyjne prawo do ochrony rodziny i decydowania o swoim życiu osobistym.

Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności stwierdził dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku RPO. Następnie uznał, iż „pierwszoplanowe zarzuty stawiane przez RPO art. 12 § 1 k.r.o. dotyczą niespełnienia przez ten przepis standardów należytej precyzji (...)”. Trybunał jednocześnie zauważył, że RPO nie wskazał wprost żadnego wzorca konstytucyjnej kontroli powiązanego z tymi zarzutami. W związku z powyższym, w myśl reguły *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, iż zarzut RPO w przedstawionej formie dotyczy naruszenia zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Następnie Trybunał przypomniał, iż w prawie polskim – tak jak w wielu innych systemach prawnych – wyróżnia się określone stany faktyczne, przy zaistnieniu których wyklucza się zawarcie małżeństwa: brak pełnoletniości, bigamię oraz właśnie chorobę psychiczną bądź niedorozwój umysłowy. Zauważono, że w przeszłości zakaz zawierania małżeństwa uzasadniano między innymi względami eugenicznymi, od czego jednak odstąpiono na gruncie polskim już w roku 1950 – sam zaś zakaz zawierania małżeństwa zyskał charakter względny wobec możliwości zezwolenia przez sąd na zawarcie małżeństwa. W kontekście oceny potencjalnego zagrożenia dla zdrowia przyszłego potomstwa Trybunał przytoczył wcześniejsze orzecznictwo, zgodnie, z którym „zawarte w art. 12 § 1 k.r.o. pojęcie «zagrożenie zdrowia przyszłego potomstwa» należy pojmować w tym sensie, że dotyczy ono nie tylko kwestii możliwości przekazania choroby psychicznej ewentualnemu potomstwu, ale także zagadnienia, czy stan psychiczny określonej osoby nie wyłącza prawidłowego, zgodnego z przyjętymi zasadami wychowania dzieci i w ogóle wykonywania władzy rodzicielskiej (wyrok SN z 29 grudnia 1978 r., sygn. akt II CR 475/78, OSP nr 7/1980 poz. 141)”. W kontekście powyższych

rozważań w pełni słuszne wydaje się być odrzucenie przez Trybunał zarzutów przedstawionych przez RPO dotyczących eugenicznego charakteru omawianych przepisów.

Tak jak zostało wspomniane wcześniej, Trybunał przeanalizował art. 12 § 1 i 2 k.r.o. pod kątem zgodności z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. RPO zarzucił tym przepisom archaiczność i nieprzystawanie do współczesnej wiedzy medycznej, co prowadzić miało braku możliwości ustalenia w sposób precyzyjny występowania przesłanek wykluczających zawarcie małżeństwa. Trybunał w tym kontekście zwrócił uwagę na fakt, iż zgodnie z jego utrwaloną linią orzeczniczą nie można każdego przypadku użycia w przepisach prawa zwrotów nieostrych lub niedookreślonych *a priori* traktować jako naruszenia Konstytucji. Zgodnie bowiem z argumentacją przedstawioną w wyroku TK z dnia 6 października 2015 r., sygn. SK 54/13, „jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może dopiero stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności”.

Trybunał następnie uznał, iż w istocie pojęcia „choroba psychiczna” i „niedorozwój umysłowy” nie są już stosowane we współczesnej psychiatrii, jednakże nie oznacza to, iż nie da się ustalić ich znaczenia. Przeprowadzone rozważania doprowadziły Trybunał do konkluzji, według której „archaiczne i nieprzystające do współczesnej wiedzy medycznej terminy «niedorozwój umysłowy» i «choroba psychiczna», o których mowa w zakwestionowanym przepisie art. 12 k.r.o., są w doktrynie i orzecznictwie utożsamiane z aktualnymi pojęciami «upośledzenie umysłowe» i «zaburzenia psychotyczne», które z kolei nie budzą co do zasady wątpliwości znaczeniowych”.

Następnie Trybunał poddał analizie zgodność art. 12 § 1 i 2 k.r.o. z art. 47 Konstytucji, badając zarzuty RPO dotyczące nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do ochrony życia rodzinnego i prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. Według RPO, zaskarżone przepisy pozbawiają nupturientów prawa do zawarcia małżeństwa na podstawie niejasnych przesłanek, a ponadto nie spełniają one warunku konieczności w demokratycznym państwie – gdyż „poszukiwanie odpowiedniego rozwiązania powinno być oparte na kryterium świadomości i swobody wyrażenia woli”.

Trybunał wskazał, iż „zawarte w art. 47 Konstytucji prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym nie stanowi jednak wartości absolutnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenia prywatności mogą znaleźć swoje uzasadnienie przede wszystkim w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trybunał uznał, iż

kwestionowane przepisy faktycznie prowadzą do ograniczenia prawa do ochrony życia, jednakże – po przeanalizowaniu ich w kontekście art. 31 ust. 3 – stwierdził, iż jest to ingerencja dopuszczalna z perspektywy proporcjonalności. Odwołano się przy tym do utrwalonej linii orzecniczej Trybunału, w myśl której „zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu 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 proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto)”. Trybunał doszedł między innymi do wniosku, iż analizowane ograniczenie jest działaniem koniecznym ze względu na inne wartości konstytucyjne wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mianowicie konieczność ochrony małżeństwa i rodziny na nim opartej, a także dobra dziecka, prowadzące pośrednio do ochrony porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. Trybunał odwoływał się też przy tej okazji do art. 18 Konstytucji, regulującego specjalną ochronę i opiekę ze strony Rzeczypospolitej Polskiej wobec małżeństwa, rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny.

W zakresie zgodności art. 12 § 1 i 2 k.r.o. z art. 30 Konstytucji, RPO zarzucił poniżanie osób z dysfunkcjami zdrowotnymi i prowadzenie do powstania po ich stronie usprawiedliwionego poczucia krzywdy, a także degradacji w życiu społecznym. Argumenty przemawiające za takim rozumowaniem okazały się jednak tożsame z przedstawianymi wcześniej w kontekście innych przepisów Konstytucji, w efekcie czego również w tym miejscu Trybunał nie dopatrywał się naruszenia Konstytucji.

Na koniec Trybunał wskazał, iż celowe byłoby rozpatrzenie przez ustawodawcę ewentualnej zmiany użytych w art. 12 k.r.o. sformułowań i zastąpienie ich terminami współcześnie używanymi w psychiatrii.

Rozstrzygnięcie Trybunału zasługuje na aprobatę. W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż pogląd RPO, zgodnie z którym użyte w art. 12 k.r.o. sformułowania są niejasne i niemożliwe jest precyzyjne ustalenie ich znaczenia, zdaje się ignorować wieloletni dorobek orzecznictwa i doktryny w tym zakresie. Przepisy te były analizowane między innymi przez K. Gromek³ czy

3 K. Gromek, *Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy. Komentarz*, art. 12 [dostęp: System Informacji Prawnej Legalis, 9.06.2017 r.].

J. Gajdę⁴, a także przez Sąd Najwyższy⁵, funkcjonują one w niezmienionej formie od kilkudziesięciu lat i tak poważne wątpliwości co do precyzyjności użytych w nich postanowień pojawiły się dopiero teraz – na dodatek nie miało to miejsca w postępowaniu sądowym. W związku z powyższym oczywiste jest, że sformułowania art. 12 k.r.o. są wystarczająco jasne i precyzyjne, przez co nie zachodzi w tym przypadku naruszenie art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wskazać należy na jeden fragment orzeczenia, który budzić może pewne wątpliwości. Autor mianowicie nie jest przekonany, czy w istocie zaskarżonej regulacji nie należy postrzegać w charakterze ograniczenia o charakterze nieproporcjonalnym – czy jest ono niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązane. Fakt, iż wspomniana wcześniej Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyznaje wszystkim osobom niepełnosprawnym prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zdaje się sugerować, iż możliwe są w tym zakresie rozwiązania mniej uciążliwe, przy których również byłoby możliwe chronienie powiązanego interesu publicznego. Przedstawienie jednoznacznej opinii na ten temat wymagałoby jednak przeprowadzenia bardziej szczegółowych badań, w związku z czym ogólna ocena omawianego orzeczenia jest pozytywna.

4 J. Gajda, *Unieważnienie małżeństwa*, [w:] *Prawo rodzinne i opiekuńcze. System prawa prywatnego, tom 11*, T. Smoczyński (red.) [dostęp: System Informacji Prawnej Legalis, 9.06.2017 r.].

5 Patrz między innymi orzeczenia: III CSK 228/12, I CKN 202/98.

Prawo cywilne procesowe

Wstęp

W okresie od września 2015 roku do grudnia 2016 roku w dziedzinie postępowania cywilnego zapadły cztery wyroki zasługujące na uwagę. W ramach niniejszego rozdziału przedstawiono główne tezy i nurt argumentacyjny następujących orzeczeń: z dnia 22 września 2015 r. w sprawie o sygnaturze SK 21/14 dotyczącej pięcioletniego prekluzyjnego terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania, oraz orzeczenie z dnia 25 października 2016 r. w sprawie o sygnaturze SK 71/13 w zakresie zabezpieczenia roszczeń wierzyciela w zakresie art. 754 1 § k.p.c.¹

Czynności podejmowane przez sądy w celu wymierzenia sprawiedliwości są związane w ścisły sposób z kosztami postępowania cywilnego. Koszty postępowania wiążą się natomiast z prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz z zasadą prawa do sądu, której najważniejsze źródła to w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 EKPC². Dostęp do sądu jest bowiem w istotnej części uzależniony od kosztów korzystania z drogi postępowania sądowego. W związku z tym postuluje się m.in. zniesienie lub obniżenie opłat sądowych w taki sposób, aby nie powodowały oczywistego utrudnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście podstawowe znaczenie mają zasady zwrotu kosztów procesu ukonstytuowane w art. 98 i n. KPC.

W analizowanym okresie obejmującym przedział czasowy określony w przedmowie, Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki dotyczące problematyki zwrotu kosztów procesu w sprawach cywilnych. Oba wyroki

1 Dz. U. 1964 nr 43 poz. 296.

2 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284), dalej: EKPC.

dotyczyły zatem przepisów Części pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego, a w szczególności Księgi pierwszej oraz zawartego w niej Tytułu V – koszty procesu. Pierwszy z nich dotyczył zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego powiększonego o podatek od towarów i usług³ a drugi – obowiązku Skarbu Państwa dotyczącego zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasądzonych od strony przegrywającej.

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania, w części drugiej przywołano kluczowe punkty uzasadnienia wyroku w sprawie zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika w kontekście podatku od towarów i usług, natomiast część trzecia zawiera analizę problematyki zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasądzonych od strony przegrywającej.

Zwrot kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego powiększonego o podatek VAT

W wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 roku o sygn. akt SK 67/13⁴ w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał rozważał czy art. 98 § 3 KPC w związku z § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu⁵, w zakresie, w jakim do niezbędnych kosztów procesu podlegających zwrotowi od strony przegrywającej sprawę nie zalicza kwoty podatku od towarów

3 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2004 nr 54 poz. 535 ze zm.), dalej: VAT.

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, OTK Seria A 2016 poz. 10.

5 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t.j. Dz. U. 2013 poz. 461 ze zm.), dalej: ROA. ROA utraciło moc obowiązującą 31 grudnia 2015 r. Zasady dotyczące ustalania opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, które były unormowane w powołanym rozporządzeniu, od 1 stycznia 2016 r. stanowią przedmiot dwóch odrębnych aktów prawnych: rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. 2015 poz. 1801, dalej: rpu) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. 2015 poz. 1800, dalej: roa z 2015 r.).

i usług doliczonej do ustalonego według norm przepisanych wynagrodzenia adwokata z wyboru, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący wniósł do Sądu Rejonowego pozew przeciwko ubezpieczycielowi o zapłatę z tytułu zaniżonego odszkodowania za szkodę w pojeździe. Żądanie pozwu obejmowało również zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Do wskazanych skarżący zaliczył: opłatę od pozwu, koszt sporządzenia prywatnej opinii biegłego rzeczoznawcy, opłatę skarbową od pełnomocnictwa, zwrot wynagrodzenia pełnomocnika według norm przepisanych, a także kwotę podatku od towarów i usług (23% VAT) od takiego wynagrodzenia. Pozwany, już po wytoczeniu powództwa, wypłacił skarżącemu żądane kwoty w zakresie roszczenia głównego, odsetek i kosztów opinii biegłego. Kolejno, skarżący cofnął powództwo, podtrzymując żądanie zwrotu kosztów procesu. Następnie Sąd Rejonowy umorzył postępowanie, zasadzając na rzecz skarżącego koszty opłaty uiszczonej od pozwu, opłaty od pełnomocnictwa oraz wynagrodzenie pełnomocnika. Co więcej, w uzasadnieniu wskazano, że sąd zasądził na rzecz powoda (strona wygrywająca) należne koszty procesu, w tym koszty zastępstwa procesowego, ale bez zwiększenia ich o stawkę podatku od towarów i usług. Sąd Rejonowy wskazał także, że dokonując interpretacji § 2 ust. 3 ROA, takie podwyższenie opłaty adwokackiej następuje wyłącznie przy zastępstwie prawnym udzielonym stronie z urzędu. Powyższe rozstrzygnięcie zostało zaskarżone poprzez wniesienie zażalenia do Sądu Okręgowego, żądając uwzględnienia w ramach kosztów procesu, podlegających zwrotowi od strony przegrywającej sprawę, wskazanej kwoty z tytułu podatku VAT od wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru. Kolejno, Sąd Okręgowy oddalił zażalenie, wskazując na istotne różnice między zastępstwem prawnym udzielonym z urzędu a zastępstwem prawnym z wyboru. W pierwszym bowiem przypadku ustanowienie zastępstwa następuje w drodze orzeczenia sądu w ramach stosunku publicznoprawnego, natomiast w drugim – pełnomocnika działającego z wyboru łączy ze stroną umowa określająca to wynagrodzenie w granicach szerokiej autonomii stron. Sąd zauważył, że nie może ingerować w sferę uprawnień równorzędnych podmiotów do określenia w drodze umowy ich wzajemnych zobowiązań. Ponadto, za Sądem Rejonowym powtórzył, że w § 2 ust. 3 ROA ustawodawca postanowił, że podatek VAT ma wpływ na wysokość przyznanego wynagrodzenia wyłącznie w przypadku pomocy prawnej udzielanej z urzędu. Nie stanowi też wydatku, ponieważ jest świadczeniem publicznoprawnym.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, skarżący wskazał, że w kontekście analizowanej sprawy istotne znaczenie ma prawo dostępu do sądu oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości. Odwołując się do ustalonej linii orzeczniczej Trybunału, skarżący podniósł, że ograniczenie dostępu do sądu przez istnienie barier ekonomicznych może przejawiać się w nadmiernej wysokości ryzyka ekonomicznego, wywołanym zarówno zasadami, wedle których kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów, jak i samym wygórowanym ich poziomem. Skarżący wskazał następnie, że podatek od towarów i usług realnie obciąża tylko podmiot (najczęściej konsumenta), który nabywa towar lub usługę od przedsiębiorcy, będącego płatnikiem tego podatku. Zdaniem skarżącego, art. 98 KPC powinien swoim zakresem obejmować również kwotę VAT doliczoną do wynagrodzenia, jako koszt niezbędny do celowego dochodzenia praw i celowej obrony, zawsze wtedy, gdy strona nie może o kwotę tego naliczonego podatku pomniejszyć opłacanego przez nią podatku należnego. Co więcej, skarżący wywodził, że § 2 ROA interpretowany a contrario stanowi niezgodną z art. 45 § 1 Konstytucji RP barierę dostępu do sądu, gdyż stawia pod znakiem zapytania ekonomiczną opłacalność dochodzenia swoich praw.

W postępowaniu swój udział zgłosił także Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o stwierdzenie, że art. 98 § 1 w związku z art. 98 § 3 KPC w związku z § 2 ust. 3 ROA w zakresie, w którym do podlegających zwrotowi od strony przegrywającej proces kosztów celowego dochodzenia praw i celowej obrony przepis ten nie zalicza kwoty podatku od towarów i usług doliczonej do ustalonego według norm przepisanych wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru strony ponoszącej ciężar tego podatku, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowisko zajęli również Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny, którzy – przeciwnie do Rzecznika – zgodnie wniesli o stwierdzenie, że § 2 ROA jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto, Prokurator Generalny wniósł także o stwierdzenie, że art. 98 § 1 i 3 KPC jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Częściowo już przywoływane ramy prawne rozstrzygnięcia obejmują przede wszystkim art. 98 § 1 i 3 KPC oraz § 2 ust. 3 ROA. Art. 98 § 1 konstytuuje zasadę odpowiedzialności za wynik sprawy, stanowiąc, że to strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Kolejny z przywołanych przepisów KPC – art. 98 § 3 stanowi, że do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie,

jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Niezbędnym zatem kosztem procesu strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika będzie jego wynagrodzenie oraz wydatki (w odniesieniu do jednego pełnomocnika bez względu na liczbę pełnomocników strony). Natomiast § 2 ust. 3 ROA stanowił, że w sprawach, w których strona korzysta z pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, opłaty, o których mowa w ust. 1 (opłaty za czynności adwokackie), sąd podwyższa o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług, obowiązującą w dniu orzekania o tych opłatach. Skarżący zakwestionował wskazane przepisy w całości, bez precyzyjnego odniesienia się do ich poszczególnych jednostek redakcyjnych.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem kontroli w przedmiotowej sprawie jest art. 98 § 3 KPC w związku z § 2 ust. 3 ROA w zakresie, w jakim do niezbędnych kosztów procesu podlegających zwrotowi od strony przegrywającej sprawę nie zalicza kwoty podatku od towarów i usług doliczonej do ustalonego według norm przepisanych wynagrodzenia adwokata z wyboru. Następnie Trybunał zauważył, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż koszty procesu, stanowią jeden z nieodłącznych elementów postępowania cywilnego, należą do dziedziny prawa publicznego. Są normowane w KPC w sposób samodzielny, autonomiczny i wyczerpujący, niekiedy tylko znajdując dopełnienie w innych aktach, zwłaszcza w przepisach dotyczących kosztów sądowych. Publicznoprawna jest również natura kosztów procesu; ich ponoszenie, wysokość i celowość jest dyktowana motywem publicznym – partycypacją w ponoszeniu przez państwo kosztów wymiaru sprawiedliwości⁶. W dalszej części, Trybunał wyjaśnił, że art. 98 § 1 KPC ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygania o kosztach procesu: zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania oraz zasadę kosztów celowych. Natomiast przedmiotem zwrotu, w ramach rozliczania poniesionych przez strony kosztów procesu, zgodnie z drugą zasadą ustanowioną w art. 98 § 1 KPC, są koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Do takich kosztów zaliczyć należy koszty wywołane czynnością procesową podjętą przez stronę w celu obrony jej interesu.

Sposób ustalania wysokości należnych do zwrotu kosztów stron, został wskazany poprzez odwołanie się do przepisów o wynagrodzeniu adwokata.

6 Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. III CZP 16/11, OSNC.2012.1.3.

Zgodnie z art. 109 § 2 KPC podczas ustalania wysokości kosztów poniesionych przez stronę reprezentowaną przez pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym sąd bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy pełnomocnika oraz czynności podjęte przez niego w sprawie, a także charakter sprawy i wkład pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

Kontynuując, Trybunał wyjaśnił, że w razie przegranej strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu, koszty pomocy prawnej przyznawane są od Skarbu Państwa bezpośrednio na rzecz pełnomocnika⁷. W orzecznictwie Sądu Najwyższego⁸ wskazuje się, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, jeżeli zostaną pokryte przez Skarb Państwa, nie stanowią kosztów procesu, o których mowa w art. 98 § 1 i 3 KPC. Subsydiarny i publicznoprawny obowiązek ponoszenia tych kosztów przez Skarb Państwa wynika bowiem z art. 29 ust. 1 PrAdw. Natomiast koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu stronie wygrywającej sprawę podlegają zasądzeniu od przeciwnika procesowego na rzecz tej strony⁹.

Odnośnie ustalania wysokości wynagrodzenia adwokackiego, Trybunał, powołując się na art. 16 ust. 1 PrAdw, wskazał, że opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 ROA, podczas ustalania w umowie opłaty strony biorą pod uwagę rodzaj i stopień złożoności sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata. W myśl prezentowanego w judykaturze poglądu, orzekając o zwrocie kosztów procesu, sąd nie ingeruje w umowę zawartą między klientem a adwokatem i nie kontroluje wysokości ustalonego w niej wynagrodzenia. Strona nie może jednakże otrzymać zwrotu kosztów procesu w dowolnej wysokości. Zasądzając koszty, sąd przyjmuje za podstawę ustalenia wynagrodzenia pełnomocnika kwotę umówioną z klientem, jednak w granicach określonych w rozporządzeniu w sprawie opłat adwokackich.

Następnie, Trybunał zwrócił uwagę na objęcie adwokatów obowiązkiem zapłaty podatku od towarów i usług. W świetle przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7 oraz art. 15 ust. 1 i 2 VAT uznaje się, że adwokat jest podatnikiem podatku od towarów i usług także wówczas, gdy

7 Koszty pomocy prawnej, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. 2015 poz. 615 ze zm.), dalej: PrAdw.

8 Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. III CZP 14/11, OSNC.2012.1 poz. 2 oraz postanowienia SN: z 14 grudnia 2007 r. w sprawie III CZ 61/07, BSN.2008.4.12, z 17 listopada 2009 r. w sprawie III CZ 53/09, OSNC.2010.5.79 oraz z 28 marca 2012 r. w sprawie V CZ 161/11.

9 Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 1989 r., sygn. III CZP 12/89.

pełni funkcję pełnomocnika procesowego strony nie na podstawie zlecenia klienta (z wyboru), ale również gdy wykonuje czynności na zlecenie sądu w zakresie udzielania pomocy prawnej z urzędu¹⁰.

Przechodząc do oceny zgodności art. 98 § 3 KPC w związku § 2 ust. 3 ROA z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał podkreślił znaczenie funkcji społecznej (racjonalizowanie zakresu ochrony prawnej), organizacyjnej (usprawnianie pracy sądów) oraz fiskalnej (częściowy zwrot kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości) kosztów sądowych¹¹.

Ewentualne wątpliwości, na które wskazał także skarżący mogą dotyczyć zasad rozkładu kosztów procesu pomiędzy stronami postępowania z perspektywy naruszenia prawa do sądu. W rozpatrywanej sprawie istotna jest tylko ta część kosztów procesu, przewidziana w art. 98 § 3 KPC, która dotyczy wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru.

Trybunał stwierdził, że w kontekście zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej należy uczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, zarzut skarżącego dotyczy tylko sytuacji, gdy kwota wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru określona w umowie z klientem przewyższa kwotę wynagrodzenia pełnomocnika ustaloną według norm przepisanych. Po drugie, zarzut sformułowany w skardze odnosi się wyłącznie do strony postępowania, która ponosi ciężar podatku od towarów i usług, a więc nie przysługuje jej prawo do pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony w związku z działalnością opodatkowaną.

Wartym przywołania, zdaniem Trybunału, była także treść prawa do sądu, na które składają się: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności), prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd) oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. W kontekście zarzutów sformułowanych

¹⁰ Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 2 października 2007 r. w sprawie I FSK 1265/07, 22 października 2008 r. w sprawie I FSK 1475/08 oraz 27 stycznia 2011 r. w sprawie I FSK 1312/10, OSP.2011.9.92.

¹¹ Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 2 lipca 2003 r. w sprawie K 25/01, 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01, 27 września 2004 r. w sprawie P 4/04, 16 czerwca 2008 r. w sprawie P 37/07, 27 lipca 2012 r. w sprawie P 8/12, oraz 7 marca 2013 r. w sprawie SK 30/09, a także uchwały Sądu Najwyższego z: 26 listopada 1992 r. w sprawie III CZP 143/92, OSNCP.1993.5.78 oraz 19 kwietnia 2007 r. w sprawie III CZP 6/07, OSNC.2007.11.167.

przez skarżącego w analizowanej sprawie znaczenie mają dwa ze wskazanych elementów prawa do sądu, a mianowicie prawo dostępu do sądu oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Naruszenie tych elementów może przybrać również pośrednią formę w postaci ukształtowania wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym, w tym również wymogów o charakterze ekonomicznym.

Trybunał nie podzielił zarzutu przedstawionego w skardze konstytucyjnej, że brak zaliczenia podatku VAT do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru ogranicza czy też uniemożliwia jednostce dostęp do sądu gwarantowany w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wyjaśnił, że nie można przyjąć, że w sytuacji gdy sąd przyznaje stronie wygrywającej proces zwrot kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru według norm określonych w rozporządzeniu w sprawie opłat adwokackich bez powiększenia tej kwoty o stawkę podatku VAT, występuje nadmiernie wysokie ryzyko ekonomiczne, które ogranicza obywatelowi dochodzenie ochrony jego praw na drodze sądowej. W ocenie Trybunału, nie można utożsamiać dostępności do sądu z „ekonomiczną opłacalnością” wszczęcia czy też prowadzenia postępowania sądowego.

Trybunał nie zakwestionował natomiast poglądu wyrażonego przez skarżącego, że wysokość wynagrodzenia pełnomocnika może okazać się barierą ekonomiczną dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Jednak w przypadku gdy jednostka nie może ponieść kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru (łącznie z podatkiem od towarów i usług), obowiązkiem państwa jest zapewnienie prawa dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. W tym zakresie Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego i Ministra.

Trybunał nie podzielił stanowiska skarżącego, że brak zaliczenia podatku VAT do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru narusza prawo strony do sprawiedliwej procedury. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie gwarantuje bowiem zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw. Orzekając o kosztach postępowania, sąd nie jest związany treścią umowy adwokata z klientem, w której strony mogą dowolnie kształtować warunki umowy i wysokość wynagrodzenia pełnomocnika.

Trybunał podkreślił także, że między zastępstwem prawnym udzielonym z urzędu a zastępstwem prawnym z wyboru występują różnice dotyczące podstawy umocowania oraz zasad ustalania i wysokości kosztów. Wskazał, że również w orzecznictwie Trybunału, przyjmuje się, że zróżnicowanie zasad

rozliczania kosztów wynagrodzenia pełnomocników ze względu na sposób ich ustanowienia, z urzędu bądź z wyboru, jest konstytucyjnie dopuszczalne, gdyż sytuacja prawna tych podmiotów jest odmienna¹².

Trybunał stwierdził, że skarżący nie obalił domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Nie wykazał bowiem, że art. 98 § 3 KPC w związku z § 2 ust. 3 ROA w zakresie, w jakim do niezbędnych kosztów procesu podlegających zwrotowi od strony przegrywającej sprawę nie zalicza kwoty podatku od towarów i usług doliczonej do ustalonego według norm przepisanych wynagrodzenia adwokata z wyboru, narusza prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zwrot kosztów procesu

Drugi z analizowanym wyroków Trybunału, to wyrok z dnia 17 maja 2016 roku, sygn. akt: SK 37/14¹³, który został wydany w związku z postępowaniem zainicjowanym skargą konstytucyjną dotyczy problematyki nałożenia na Skarp Państwa obowiązku zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasądzonych od strony przegrywającej na podstawie art. 102 KPC w kontekście jego zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym przypadku skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący został wezwany postanowieniem sądu do udziału jako pozwany w sprawie o zadośćuczynienie i odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności za wypadek komunikacyjny. Sąd Rejonowy zasądził solidarnie od pozwanych, w tym skarżącego, na rzecz powoda określoną kwotę wraz z odsetkami. Sąd Okręgowy w wyniku rozpoznania apelacji pozwanych i interwenienta ubocznego zmienił zaskarżony wyrok w całości i oddalił powództwo, a także orzekł o kosztach, odstępując od obciążania powoda kosztami procesu na rzecz pozwanych oraz od obciążania powoda kosztami postępowania apelacyjnego na rzecz pozwanych. Sąd Okręgowy wskazał, że w zakresie kosztów jego decyzja znajduje uzasadnienie w art. 102 KPC. Sąd nie obciążając powoda kosztami procesu poniesionymi przez pozwanych, wziął

12 Por. w sprawach cywilnych wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 sierpnia 2006 r. w sprawie SK 23/05 oraz 30 października 2012 r. w sprawie SK 20/11, a także, w sprawach karnych, wyrok z 11 stycznia 2005 r. w sprawie SK 60/03.

13 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2016 r. SK 37/14, OTK Seria A 2016 poz. 22.

pod uwagę jego sytuację osobistą i majątkową, a w szczególności doznany przez niego trwały 30% uszczerbek na zdrowiu, a także charakter żądania i fakt, że powództwo zostało oddalone na podstawie skutecznie podniesionego zarzutu przedawnienia. Następnie, Sąd Okręgowy w drodze postanowienia odrzucił zażalenie pozwanych w części dotyczącej odstąpienia od obciążania powoda kosztami postępowania apelacyjnego.

W kontekście ram prawnych rozstrzygnięcia wyrok dotyczył w głównej mierze art. 102 KPC, który stanowi, że w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Skarżący wskazał, że zastosowanie przez sąd orzekający art. 102 KPC naruszyło jego prawo do sądu, w tym prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Co więcej, skarżący uważał, że zwolnienie strony przegrywającej, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu. Jego zdaniem taka sytuacja może powodować rezygnację z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej.

W przekonaniu skarżącego, zwolnienie od kosztów postępowania bez stworzenia stronie wygrywającej mechanizmu obciążenia nimi Skarbu Państwa jest również sprzeczne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Wyjaśnił, że nie można doprowadzić do sytuacji, w której wygrywający podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w procesie. Skarżący uważał przy tym, że skoro państwo uznaje za celowe uwolnienie strony przegrywającej z obowiązku zwrotu kosztów, to musi przejąć na siebie konieczność takiego zwrotu i ustanowić odpowiedni sposób rekompensaty. Według skarżącego kwestionowane uregulowanie jest ściśle związane z elementarną gwarancją demokratycznego państwa prawnego, jaką jest dostęp obywateli do sądu i równość wobec prawa. Zaskarżone przepisy naruszają zatem także art. 2 Konstytucji RP.

Po dokonaniu wykładni powyżej wspomnianych przepisów, Trybunał wskazał, że z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika jednoznacznie, że skarżący nie kwestionuje pozytywnej treści art. 102 KPC, a zarzuty niekonstytucyjności dotyczą braku regulacji, bez której ów przepis narusza w opinii skarżącego wskazane wzorce konstytucyjne.

Następnie, Trybunał wyjaśnił różnice pomiędzy pominięciem i zaniechaniem prawodawczym oraz skonstatował, że ze względu na charakter

zaskarżonego przepisu art. 102 KPC i zwrotu niedookreślony „wypadki szczególnie uzasadnione” nie można z góry założyć, że brak zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej przez Skarb Państwa należy do typowego zaniechania ustawodawczego, a więc materii, której pominięcie jest nie tylko celowe, ale przede wszystkim nie ma żadnego wpływu na ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Ostatecznie Trybunał zdecydował, że w przedmiotowej sprawie merytorycznej ocenie podlega zgodność art. 102 KPC w zakresie, w jakim nie nakłada na Skarb Państwa obowiązku zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasadzonych od strony przegranej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Odnośnie natomiast wzorców pozostałych wzorców kontroli, tj. art. 2 i 32 Konstytucji RP, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutów.

Kolejno, podobnie jak w poprzednio rozpatrywanym orzeczeniu, Trybunał wskazał na części składowe kosztów procesu oraz przytoczył brzmienie art. 98 KPC. Ów artykuł – jak już była o tym mowa powyżej – ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygnięcia o kosztach procesu, a mianowicie zasadę odpowiedzialności za wynik procesu oraz zasadę kosztów niezbędnych i celowych. Trybunał wyjaśniał dalej, że kluczowe znaczenie przy rozstrzygnięciu o kosztach procesu ma zasada odpowiedzialności za wynik procesu, uzupełniona zasadą kosztów niezbędnych i celowych (art. 98 KPC). Jednakże repartycja kosztów procesu może opierać się także na zasadzie zawinienia (np. art. 101, art. 103 KPC), zasadzie kompensaty (stosunkowego rozdzielenia kosztów – art. 100 i art. 104 KPC) oraz zasadzie słuszności (art. 102 KPC).

Artykuł o podstawowym znaczeniu dla analizowanej sprawy – art. 102 KPC – urzeczywistnia zasadę słuszności i – jako wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik procesu – nie podlega wykładni rozszerzającej. Konkretyzacja użytego pojęcia należy do sądu, który powinien uwzględnić całokształt okoliczności konkretnej sprawy i kierować się własnym poczuciem sprawiedliwości. Co więcej, dyskrecjonalne rozstrzygnięcie sądu w tym zakresie może zostać skutecznie zakwestionowane w ramach kontroli instancyjnej jedynie w razie oczywistego naruszenia reguł zastosowania art. 102 KPC¹⁴. Następnie Trybunał odwołał się do analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego,

¹⁴ Zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 15 czerwca 2011 r., sygn. V CZ 23/11, 9 sierpnia 2012 r., sygn. V CZ 26/12, oraz 18 kwietnia 2013 r., sygn. III CZ 75/12.

której dokonał na kanwie innej sprawy¹⁵ i wskazał na typowe przykłady zastosowania art. 102 KPC:

1. podstawa oddalenia powództwa – zwłaszcza jeżeli jest nią prekluzja albo sprzeczność żądania z klauzulami generalnymi prawa materialnego,
2. zgodność zamiarów stron w sprawach dotyczących stosunku prawnego, który może być ukształtowany tylko wyrokiem,
3. szczególna zawichość, precedensowy charakter sprawy albo subiektywne przekonanie powoda co do zasadności roszczeń,
4. sposób prowadzenia procesu przez stronę przegrywającą albo niesurowym lub oczywiście niewłaściwe postępowanie strony wygrywającej, która w ten sposób wywołała proces i koszty połączone z jego prowadzeniem,
5. rozstrzygnięcie sprawy na podstawie okoliczności powołanych przez sąd z urzędu albo niewspółmierność wysokości kosztów pomocy prawnej poniesionych przez stronę wygrywającą proces do stopnia zawichości sprawy i nakładu pracy pełnomocnika.

Zmierzając do rozważań o zgodność art. 102 KPC w zakresie, w jakim nie nakłada na Skarb Państwa obowiązku zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasadzonych od strony przegrywającej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał raz jeszcze podkreślił, że regulacje dotyczące kosztów procesu, zarówno odnoszące się do zwolnienia od kosztów sądowych, jak i zwrotu kosztów procesu po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy, wiążą się z konstytucyjnym prawem do sądu, mogą bowiem wpływać na zakres dostępu do sądu oraz odpowiednio ukształtowanie procedury sądowej zgodne z zasadami sprawiedliwości.

Następnie, odwołując się do katalogu orzecznictwa Sądu Najwyższego obejmującego „przypadki szczególnie istotne”, o których mowa w art. 102 KPC, Trybunał wskazał, że należy go uzupełnić zastosowaniem art. 102 KPC ze względu na sytuację majątkową strony, które może występować jedynie wówczas, gdy znajduje się ona w wyjątkowo trudnym położeniu, a wytaczając powództwo, była subiektywnie przeświadczona o słuszności dochodzonego roszczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał uznał, że kwestionowany art. 102 KPC stanowi celowe i uzasadnione zasadami słuszności odstępstwo od zasady

¹⁵ Postanowienie z 17 października 2007 r., sygn. P 29/07, OTK ZU nr 9/A/2007 poz. 116, cz. II, pkt 3.

odpowiedzialności za wynik procesu. Koniecznym, zdaniem Trybunału, jest bowiem istnienie swoistego wentylu bezpieczeństwa, a więc w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwości odciążenia przez sąd strony przegrywającej od obowiązku zwrotu stronie wygrywającej kosztów procesu.

Odnosnie natomiast konstytucyjnego standardu prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał wyjaśnił, że nie wymaga on nieodpłatności postępowania sądowego, realizowanej w drodze przejęcia przez Skarb Państwa całego ekonomicznego ciężaru dochodzenia przez strony swych praw przed sądem. Podkreślono tym samym, że nie ma z perspektywy konstytucyjnego prawa do sądu bezpośredniej zależności między zwolnieniem przez sąd strony przegrywającej z obowiązku zwrotu kosztów procesu a obowiązkiem zwrotu tych kosztów przez Skarb Państwa.

Powyższe wskazania nie oznaczają stanowiska, zgodnie z którym zasadą powinno być obciążanie kosztami postępowania strony przegrywającej. Zasada odpowiedzialności za wynik procesu nie ma i nie powinna mieć jednak charakteru absolutnego. Nie ulega żadnej wątpliwości, że ustawodawca powinien przewidzieć wyjątki od tej zasady, jak choćby kwestionowany art. 102 KPC odpowiadający zasadzie słuszności.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 102 KPC w zakresie, w jakim nie nakłada na Skarb Państwa obowiązku zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasadzonych od strony przegrywającej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga o wznowienie postępowania – rozważania na temat prekluzyjnego terminu na wniesienie owej skargi

W wyroku z dnia 22 września 2015 r. o sygn. akt SK 21/14 w rezultacie rozpatrzenia skargi konstytucyjnej Trybunał rozstrzygał, czy art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁶ w zakresie, w jakim przewiduje pięcioletni prekluzyjny termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrokiem Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją Art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku nie pozwala żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw

¹⁶ Dz. U. 1964 nr 43 poz. 296 ze zm.

człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2¹⁷, o którym ostatecznie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy w tym miejscu nadmienić, że art 408 k.p.c. został zmieniony przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.¹⁸ zmieniająca ustawę k.p.c z dniem 15 lutego 2017 r. Z uwagi na powyższą zmianę bezprzedmiotowa stała się zamiana wynikająca z orzeczenia TK o sygnaturze akt SK 21/14 o utracie mocy art. 408 k.p.c w zaskarżonym zakresie. Pomimo tego faktu, przedmiotowej orzeczenia TK o sygnaturze akt SK 21/14 zasługuje na przedstawienie na łamach tego opracowania orzecznictwa ze względu na kompleksowe poruszenie kwestii związanych z „zamykaniem drogi sądowej”.

Skarga konstytucyjna, która została poddana rozpoznaniu przez Trybunał opierała się na następującym stanie faktycznym. Skarżąca była w sporze ze spółdzielnią mieszkaniową. Sąd Okręgowy w Opolu oddalił powództwo wytoczone przeciwko skarżącej przez spółdzielnię mieszkaniową. Powódka złożyła apelację, którą uwzględnił Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, nakazując ponowne rozpatrzenie sprawy przez Sąd Okręgowy w Opolu. Ważnym faktem w przedmiotowej sprawie jest to, że sprawozdawca w owej sprawie był sędzia D. Z.

Rozpoznający ponownie sprawę Sąd Okręgowy w Opolu uwzględnił powództwo i zobowiązał skarżącą do dokonania określonych czynności rozporządzających. Skarżąca złożyła apelację którą oddalił Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko zajęte wcześniej w wyroku SA we Wrocławiu, w którym sprawozdawca był sędzia D. Z. Sędzia ten jednakże nie uczestniczył już jednak w rozpoznaniu sprawy, gdyż w międzyczasie awansował na stanowisko Sędziego Sądu Najwyższego.

Skarżąca złożyła skargę kasacyjną, którą Sąd Najwyższy oddalił. W składzie orzekającym zasiadał sędzia D. Z., który orzekał w sprawie skarżącej jeszcze jako sędzia Sądu Apelacyjnego. Oddalając skargę kasacyjną, Sąd Najwyższy podzielił stanowisko zajęte wcześniej przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, w tym poglądy sformułowane w sprawie, w której sprawozdawcą był sędzia D. Z.

17 Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284, z 1995 r. nr 36 poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. nr 147 poz. 962, z 2001 r. nr 23 poz. 266, z 2003 r. nr 42 poz. 364 oraz z 2010 r. nr 90 poz. 587.

18 Dz. U. 2017 poz. 187.

W związku z tym faktem Skarżąca złożyła skargę na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.¹⁹, która uwzględnił Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC), orzekając o naruszeniu prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny Sąd. Swoje stanowisko ETPC uzasadnił między innymi następującym argumentem; sędzia D.Z zasiadający w składzie Sadu Najwyższego miał za zadanie określić, czy należy podtrzymać wykładnię lub zastosowanie prawa materialnego przez samego siebie na wcześniejszym etapie tej samej sprawy. Doszło więc do złamania jednej z naczelnych zasad postępowania cywilnego, a mianowicie bezstronności Sędziego, który de facto został sędzią we własnej sprawie. Wyrok ETPC stał się ostateczny.

W związku ze stwierdzonym naruszeniem praw podmiotowych zagwarantowanych w Konwencji, skarżąca złożyła skargę o wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401 pkt 1 k.p.c. Sąd Najwyższy odrzucił skargę o wznowienie postępowania zakończonego. Jednym z argumentów podniesionych przez SN w wyroku było to, że skarga o wznowienie podlegała odrzuceniu z uwagi na przekroczenie terminu jej wniesienia.

Skarżąca w uzasadnieniu swojej skargi konstytucyjnej zarzuciła niezgodność art. 408 k.p.c. z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W Jej mniemaniu ustanowienie w tym przepisie pięcioletniego terminu, po którego upływie nie ma możliwości wznowienia postępowania cywilnego, powoduje zamknięcie drogi sądowej do ochrony jej praw, taka sytuacja może mieć miejsce szczególnie wtedy, gdy wznowienie postępowania miałoby być wynikiem orzeczenia organu międzynarodowego np. podczas postępowania przed ETPC, które większości przypadków trwają dłużej niż 5 lat od czasu zakończenia postępowania krajowego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi dopuszczalności merytorycznego jej rozpoznania. Skarżąca była bowiem uprawniona do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 401 pkt 1 k.p.c. w związku ze stwierdzonym przez ETPC naruszeniem 6 ust. 1 Konwencji, a podstawa odrzucenia przez SN skargi o wznowienie postępowania było niedochowanie przez skarżącą terminu wynikającego z art. 408 k.p.c.

Co do przedmiotu kontroli TK stwierdziło, że Skarżąca nie skoordynowała *petitum* z uzasadnieniem skargi konstytucyjnej. W *petitum* skargi zakwestionowano bowiem art. 408 k.p.c. „w zakresie w jakim przewiduje pięcioletni

19 Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm., dalej: Konwencja.

prekluzyjny termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania”. Uzasadnienie dotyczy natomiast wyłącznie art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje pięcioletni termin złożenia skargi o wznowienie postępowania, gdy ETPC orzekł o naruszeniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Skarżąca nie kwestionuje wszakże samego ograniczenia w czasie skargi o wznowienie postępowania, ale koncertując się na problemie upływu ustawowego terminu zanim ETPC rozstrzygnie o naruszeniu Konwencji albo tuż przed tym rozstrzygnięciem.

Trybunał także zauważył zachodzące związki merytoryczne pomiędzy art. 408 k.p.c., art. 407 § 1 k.p.c. oraz art. 401 k.p.c., które są istotne w przedmiotowej sprawie.

Co do wzorca kontroli Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie w jakim stanowi, by nie „zamykać drogi sądowej”, odnosi się do bezpośredniego oraz pośredniego jej zamknięcia. Ta kwestia została poruszona już w orzecznictwie konstytucyjnym między innymi w wyroku TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że art. 77 ust. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim stanowi o „drodze sądowej”, łączy się nierozzerwalnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji (tak kwestia np. w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97). W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku TK przywołuje swoją wcześniejszą linię orzeczniczą odnoszącą się do zagwarantowania prawa do drogi sądowej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowią adekwatne wzorce kontroli w niniejszej sprawie.

Problem konstytucyjny został sprowadzony więc do pytania, czy art. 408 k.p.c., w zakresie podlegającym rozważaniom, ograniczając ustawowe prawo do wznowienia postępowania cywilnego, ogranicza zarazem konstytucyjne prawo do uzyskania rozstrzygnięcia sprawy cywilnej zgodnie z wymogami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji (pośrednie zamknięcie drogi sądowej przez naruszenie wymogów sprawiedliwości proceduralnej w prawie do sądu).

Trybunał dokonał kolejno oceny przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu art. 408 k.p.c. jako potencjalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu, w zakresie wymogu sprawiedliwie ukształtowanych procedur wnoszenia środków zaskarżenia.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że celem art. 408 k.p.c. jest zapewnienie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Przedstawiono refleksję, że nieobowiązywanie zaskarżonego przepisu skutkowałoby powstaniem stanu niepewności i nieograniczona w czasie możliwością podważania prawomocnego orzeczenia, a w konsekwencji prowadziłyby do nieprzewidywalnych – z uwagi na dynamikę stosunków cywilnoprawnych – skutków materialnych

i procesowych. Sama celowość i racjonalność zaskarżonego przepisu oraz kwestia wprowadzeniu w nim terminu prekluzyjnego nie została podważona w trakcie analizy przeprowadzonej przez TK. Jednakże patrząc na warunkach niniejszej sprawy, o niekonstytucyjności przepisu w przywoływanym zakresie przesądziło naruszenie wymogu proporcjonalności sensu stricto ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jedynie, że w wypadku, o którym mowa w sentencji niniejszego wyroku, pięcioletni ustawowy termin prekluzyjny stanowi rozwiązanie nadmiernie obciążające adresata wyroku ETPC. Przywołano, że w państwach o zbliżonych systemach procedury cywilnej ów termin prekluzyjny wynosi 10 lat. Niniejszy wyrok nie odnosi się natomiast w żadnej mierze do oceny przydatności, niezbędności i proporcjonalności pięcioletniego terminu wniesienia skargi o wznowienie postępowania cywilnego z innego powodu niż wskazany w sentencji.

Jak już wspomniano na wstępie z dniem 17 lutego 2017 r. w wyniku nowelizacji art. 408 k.p.c wydłużono przedmiotowy termin prekluzyjny do 10 lat, w związku z czym zamiana, która miała wynikać z orzeczenia TK o sygnaturze akt SK 21/14 o utracie mocy art. 408 k.p.c w zaskarżonym zakresie stała się bezprzedmiotowa.

Zabezpieczenie roszczeń wierzyciela – automatyczny upadek hipoteki przymusowej (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. SK 71/13)

Na uwagę zasługuje także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2016 r. w sprawie o sygnaturze SK 71/13. Przedmiotem badania była zgodność art. 754 § 1 k.p.c. w związku z art. 64 ust 1 w związku z art. 45 ust 1 Konstytucji RP.

W dniu 25 października 2016 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą zasad zabezpieczania roszczeń w zakresie, w jakim odnosi się do zabezpieczenia przez obciążenie nieruchomości obowiązanego hipoteką przymusową. Wyrokiem Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją zasady, która stanowiła o automatycznym wygaśnięciu hipoteki przymusowej po upływie okresu miesiąca od zakończenia sprawy, którą zabezpiecza.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Art. 754 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim odnosi się do zabezpieczenia przez obciążenie nieruchomości

obowiązanej hipoteką przymusową, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Koliduje on więc z ochroną prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP) oraz z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), które na stanowić gwarancję wykonania prawomocnego (wykonalnego) orzeczenia. W zakwestionowanym zakresie art. 754 § 1 k.p.c., podważa bowiem efektywność postępowania egzekucyjnego, niwecząc sens zabezpieczenia roszczeń hipoteką przymusową.

Zgodnie z analizowanym przez Trybunał Konstytucyjny przepisem art. 754 § 1 k.p.c., jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej albo jeżeli sąd inaczej nie postanowi, zabezpieczenie udzielone według przepisów niniejszego tytułu upada po upływie miesiąca od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu”.

Zdaniem skarżącego, zaskarżony przepis nieproporcjonalnie ogranicza prawa majątkowe wierzyciela, na którego wniosek ustanowiono zabezpieczenie przez obciążenie nieruchomości dłużnika hipoteką przymusową, oraz nieefektywnie chroni prawa majątkowe takiego wierzyciela w kontekście postępowania egzekucyjnego oraz postępowania upadłościowego.

Skarga konstytucyjna, która została poddana rozpoznaniu Trybunał, opierała się na następującym stanie faktycznym. Przedsiębiorca budowlany pozostający w sporze z kopalnią zajmującą się wydobywaniem kruszywa uzyskał nakaz zapłaty, w którym zasądzono od kopalni na jego rzecz zapłatę kwoty 600 tys. zł. Sąd udzielił także owemu przedsiębiorcy zabezpieczenia w postaci hipoteki przymusowej na nieruchomości kopalni. Następnie po upływie miesiąca od uzyskania tytułu wykonawczego hipoteka upadła na mocy art. 754 § 1 k.p.c. Zbiegło się to z faktem upadku kopalni w tożsamym okresie czasowym, co spowodowało, że bez hipoteki przymusowej roszczenie wierzyciela nie miało szans na zaspokojenie w toku postępowania upadłościowego.

Skarżący w skardze podnosił, że wpis hipoteki przymusowej na podstawie tytułu wykonawczego nie będzie w ogólnie możliwy, jeżeli dłużnik dokona zbycia nieruchomości po upadku hipoteki przymusowej ustanowionej w trybie zabezpieczenia powództwa (art. 747 pkt 2 i n. k.p.c.), a przed wpisem hipoteki przymusowej w celu zabezpieczenia roszczenia wynikającego z prawomocnego orzeczenia (art. 109 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 6 lipca 1982 r. dalej jako „ukw”²⁰). Zdaniem skarżącego, wpis hipoteki przymusowej, o którym mowa w art. 109 ust. 1 ukw, nie będzie również możliwy, jeżeli ogłoszono upadłość dłużnika.

²⁰ T.j. Dz. U. 2016 poz. 790.

Wnoszący skargę zakwestionował, że jego zdaniem 754 1 § 1 k.p.c. jest również niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego i przez to narusza przez to dochodzi do naruszenia art. 64 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istotą problemu konstytucyjnego związanego z przedmiotową skargą, jest obciążeniem nieruchomości dłużnika hipoteką przymusową (art. 747 pkt 2 k.p.c.). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zawęził przedmiot kontroli, czego wyrazem jest zakresowa formuła sentencji niniejszego wyroku. Trybunał również stwierdził, że wzorce kontroli sformułowane w skardze były przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał uznał za celowe przypomnienie jedynie najistotniejszych dla niniejszej sprawy ustaleń. Należało zatem uwzględnić, że art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę (wyrok z 18 lipca 2013 r. w sprawie SK 18/09). Art. 45 ust. 1 Konstytucji również był wielokrotnie analizowany w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki z: 24 października 2007 r. w sprawie SK 7/06; 16 czerwca 2008 r. w sprawie P 37/07; 16 grudnia 2008 r. w sprawie P 17/07; 12 stycznia 2010 r. w sprawie SK 2/09; 12 maja 2011 r. w sprawie P 38/08 i przywołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 754 1 § 1 k.p.c. w zakresie wskazanym w sentencji wyroku narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z perspektywy konstytucyjnej, o upadku z mocy prawa zabezpieczenia oraz wygaśnięciu hipoteki przymusowej chroniącej prawa majątkowe wierzyciela, można mówić w sytuacji, w której wystąpiła realna możliwość ochrony tych praw. Ustawowy mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornej ochrony prawa majątkowego przez zabezpieczenie, które staje się od razu nieskuteczne, jest nie do przyjęcia i nie może być utrzymywany w systemie. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzając termin, po upływie którego – ustanowiona w postępowaniu zabezpieczającym – hipoteka przymusowa wygasa z mocy ustawy, prawodawca ograniczył prawo do sądu wierzyciela.

Skutkiem wyroku jest uznanie przez TK, że przepis art. 754 1 § 1 k.p.c. w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Dnia 25 października 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku

Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Warto nadmienić, że orzeczenie o sygn. SK 71/13 zapadło jednogłośnie.

Zakończenie

W analizowanych wyrokach Trybunał głównym wzorcem kontroli było gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu. W przywoływanych w tym podrozdziale Trybunał orzekł o niezgodności zaskarżonych przepisów k.p.c. w określonym w sentencji zakresie. W przywoływanych wyrokach kwestii oceny zgodności z konstytucją dokonywano między innymi w oparciu o prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Rozważania dotyczyły przede wszystkim zapewnienia obywatelom dochodzenia uzyskania ochrony prawnej dla naruszonych praw podmiotowych.

W analizowanym okresie obejmującym przedział czasowy zakreślony w przedmowie, Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki dotyczące problematyki zwrotu kosztów procesu w sprawach cywilnych. Oba wyroki dotyczyły zatem przepisów Części pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego, a w szczególności Księgi pierwszej oraz zawartego w niej Tytułu V – koszty procesu²¹. Pierwszy z nich dotyczył zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego powiększonego o podatek od towarów i usług²² a drugi – obowiązku Skarbu Państwa dotyczącego zwrotu kosztów procesu stronie wygrywającej niezasadzonych od strony przegrywającej. W obu sprawach skarżący twierdzili, że zarówno poprzez brak uwzględnienia kwoty podatku od towarów i usług jak i poprzez nieobciążenie strony przegrywającej kosztami, ich prawo do sądu zostało naruszone w związku z czym ponieśli określone szkody. Trybunał odnosząc się w sposób szczegółowy do stawianych zarzutów w obydwu analizowanych sprawach stwierdził jednak, że art. 98 § 3 oraz art. 102 KPC są zgodne z wzorcami konstytucyjnymi. Zdaniem Trybunału zasada prawa do sądu nie może być bowiem utożsamiana z „ekonomiczną opłacalnością” wszczęcia czy też prowadzenia postępowania sądowego. Natomiast w kontekście art. 102 KPC, nieobciążanie strony przegrywającej kosztami stanowi celowe i uzasadnione zasadami słuszności odstępstwo

21 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 nr 43 poz. 296 ze zm.).

22 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2004 nr 54 poz. 535 ze zm.).

od zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Trybunał wnioskował, że koniecznym jest istnienie swoistego wentylu bezpieczeństwa, a więc w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwości odciążenia przez sąd strony przegrywającej od obowiązku zwrotu stronie wygrywającej kosztów procesu.

Prawo finansowe i podatkowe

Wstęp

Z zakresu prawa finansowego i podatkowego zostały wybrane dwie sprawy. Pierwsza związana była z problematyką finansów samorządu terytorialnego i dotyczyła kwestii zapewnienia finansów na wykonywanie zadań zleconych. Nie została ona skierowana do merytorycznego rozpoznania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez kwestionowane przepisy w wyniku uprzedniego wyroku TK. Do merytorycznego rozpoznania trafiła sprawa dotycząca podatku akcyzowego. W tym przypadku Trybunał również rozważał kwestię obowiązywania kontrolowanych norm. Poruszono także problematykę zasad stanowienia i wykładni przepisów prawa podatkowego. Trybunał uznał za niekonstytucyjny tryb uchwalenia ustawy (brak *vacatio legis*), jednocześnie uznając dość szeroki zakres swobody prawodawcy w merytorycznym kształtowaniu przepisów ustanawiających ulgi podatkowe.

Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań zleconych

W Postanowieniu K 3/15 TK stwierdził, że wyjątek od zasady umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej jest możliwy tylko w przypadku konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie jednostki. Nie może więc nastąpić w przypadku, gdy podmiotem tych praw jest jednostki samorządu terytorialnego jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę w zakresie powierzonych jej zadań i w związku z tym będącej adresatem obowiązków związanych z realizacją „indywidualnych” praw i wolności. Postanowienie umorzyło postępowanie w sprawie z wniosku Rady Miejskiej, który dotyczył nałożenia w ustawie dodatkowych obowiązkowych

zadań na jednostki samorządu terytorialnego, bez zapewnienia im środków finansowych na ich wykonanie. Przed rozpatrzeniem sprawy zapadł wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność ustawy w całości ze względu na niewłaściwy tryb uchwalenia.

Prawo do ulgi w podatku akcyzowym – SK 7/15

Rozstrzygnięta 6 grudnia 2016 roku sprawa dotyczyła przepisów *Ustawy o podatku akcyzowym*¹, *Ustawy zmieniającej*² wyżej wskazaną ustawę oraz *Rozporządzenia*³ Ministra Finansów w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego. Skarżącymi były podmioty prowadzące sprzedaż oleju opałowego, które w wyniku skarżonych przepisów musiały zapłacić akcyzę w wysokości należnej za olej napędowy. Pod sygnaturą SK 7/15 rozpatrywano trzy połączone sprawy.

Na kanwie tej sprawy, Trybunał poruszył kilka kwestii ogólnych. W pierwszej kolejności podtrzymał dotychczasową linię orzecniczą w zakresie przedmiotu badania w trybie skargi konstytucyjnej, zgodnie z którą normą kontrolowaną może być norma, której treść została określona przez jednolitą wykładnię orzecniczą, w szczególności, gdy potwierdzone to zostało przez orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego.

***Vacatio legis* w sprawach podatkowych**

Trybunał podtrzymał także stanowisko, że niezachowanie odpowiednich wymogów legislacyjnych w odniesieniu do regulacji podatkowych może być kwestionowane w trybie skargi konstytucyjnej (SK 18/09) – w tym przypadku należy wskazać jako wzorzec kontroli art. 2 w związku z art. 64 Konstytucji. Należy przy tym zaznaczyć, że zarzut ten nie może dotyczyć samej okoliczności nałożenia podatku, lecz formy i sposobu nakładania

1 Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. 2004 nr 29 poz. 257 ze zm).

2 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. 2005 nr 160 poz. 1341).

3 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. 2004 nr 87 poz. 825 ze zm.).

zobowiązań podatkowych, zatem naruszenia wymogów legislacyjnych muszą mieć bezpośredni związek ze stratami ponoszonymi przez podatnika w wyniku podejmowanych działań organów administracji dla których są podstawą prawną. Przykładem takiego naruszenia jest niedochowanie odpowiedniego *vacatio legis*, pozwalającego podatnikom na przygotowanie się do zmienionych przepisów. *Vacatio legis* musi umożliwiać podatnikom zapoznanie się z nowymi przepisami i adaptację do nich, przy czym Trybunał zauważa, że okres tej adaptacji może być różny, zależnie od konkretnego przedmiotu regulacji. Istotna w tym kontekście jest skala różnic pomiędzy regulacją dotychczasową a nowymi przepisami⁴. W odniesieniu do danin wymierzanych w skali rocznej, zasadą jest miesięczny okres dostosowawczy – z którego wynika *obligo* do opublikowania aktu prawnego najpóźniej na miesiąc przed rozpoczęciem roku podatkowego. Standardowym rozwiązaniem w zakresie *vacatio legis* jest 14 dni⁵. Trybunał zaznacza jednak, że ustawodawca ma w tym zakresie pewną swobodę, pozwalającą na skrócenie lub jego pominięcie, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny, przejawiający się w konieczności ochrony stabilności interesów finansowych państwa i zachowania równowagi budżetowej, którego nie można wyważyć z interesem jednostki⁶.

Obowiązek zachowania stosownego *vacatio legis* ma związek z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Ma ona umożliwiać jednostce kierowanie swoim postępowaniem przy znajomości przesłanek, jakimi kierują się organy państwowe oraz konsekwencji prawnych swoich działań. W prawie regulującym daniny publiczne oznacza to nie tyle stabilność przepisów prawa (Trybunał uznaje, że w tej dziedzinie prawa w określonej sytuacji ekonomicznej państw postulat stabilności prawa może być trudny do zrealizowania), ile przewidywalność działań organów państwa. Powołując się na wyrok TK z 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11⁷, TK zauważył, że „zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa daninowego powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono

4 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01.

5 Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98 oraz z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12.

6 P 4/98.

7 OTK ZU nr 2/A/2015 poz. 13.

dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami”.

Wykładnia normy prawa podatkowego

Kontrolowana norma miała charakter normy rozproszonej pomiędzy ustawę oraz rozporządzenie, której treść, ze względu na wątpliwości, jakie wywoływała wykładnia literalna, została określona w wyniku jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych za pomocą wykładni celowościowej. W szczególności, sądy odwoływały się do *ratio legis* przepisów. Trybunał zwrócił uwagę, że „wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym⁸, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości”.

Trybunał odwołał się w tym zakresie do swojego wyroku z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, w którym uznał, że w odniesieniu do spraw podatkowych „dopiero jeżeli dana regulacja prawna okazuje się niejasna w sposób kwalifikowany, uzasadnia to stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji będącej komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywiezionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), wzmocnionej – ewentualnie – przez przepisy ustawy zasadniczej ustalające szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień (prawo karne, prawo daninowe, ograniczenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie)”⁹.

8 Zob. OTK ZU A/2016 SK 7/15 poz. 100.

9 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011 poz. 71.

Przedmiot zaskarżenia

Zakwestionowano następujące przepisy:

- art. 2 w związku z art. 1 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym,
- art. 65 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym w brzmieniu obowiązującym do 23 sierpnia 2005 r.,
- art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r., dodany na podstawie art. 1 lit. b *Ustawy zmieniającej*,
- § 4 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego.

Ustawa zmieniająca ustaliła nową treść art. 65 ust. 1 *Ustawy o podatku akcyzowym*, która zaczęła obowiązywać od 24 sierpnia 2005 r.:

Stawka akcyzy na paliwa silnikowe wynosi 2.000 zł od 1.000 litrów gotowego wyrobu, na oleje opałowe przeznaczone na cele opałowe 233 zł od 1.000 litrów gotowego wyrobu, na ciężkie oleje opałowe przeznaczone na cele opałowe 60 zł od 1.000 kilogramów gotowego wyrobu, a na gaz płynny i metan używany do napędu pojazdów samochodowych 700 zł od 1.000 kilogramów gotowego wyrobu.

Jednocześnie dodano do art. 65 ust. 1a:

W przypadku użycia olejów opałowych lub olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe, które nie spełniają warunków określonych w odrębnych przepisach, w szczególności wymogów w zakresie prawidłowego znakowania i barwienia, użycia ich niezgodnie z przeznaczeniem, a także sprzedaży ich za pomocą odmierzaczy paliw ciekłych, stawka akcyzy wynosi:

- 1) dla olejów opałowych lub olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe – 2.000 zł od 1.000 litrów gotowego wyrobu;*
- 2) dla ciężkich olejów opałowych przeznaczonych na cele opałowe – 1.800 zł od 1.000 kilogramów gotowego wyrobu.*

W ten sposób, od 24 sierpnia 2005 r., na mocy art. 65 ust. 1 *Ustawy o podatku akcyzowym*, stawka akcyzy na oleje opałowe przeznaczone na cele opałowe wynosiła 233 zł od 1000 litrów gotowego wyrobu. Wysokość ta była więc identyczna jak poprzednio stosowane stawki na mocy Rozporządzenia z 2004 r.

Użycie olejów opałowych lub olejów napędowych, przeznaczonych na cele opałowe, które nie spełniają warunków określonych w odrębnych przepisach, w szczególności wymogów w zakresie prawidłowego znakowania i barwienia, użycie ich niezgodnie z przeznaczeniem, jak również sprzedaż za pomocą odmierzaczy paliw ciekłych, skutkowało zastosowaniem stawki akcyzy w wysokości 2000 zł od 1000 litrów. Jednocześnie stawka podwyższona, określona w *Rozporządzeniu* wynosiła 1180 zł/1000 l.

Nie zmieniła się delegacja ustawowa zawarta w art. 65 ust. 2 *Ustawy o podatku akcyzowym* dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia obniżającego stawki akcyzy określone z 2004 r., upoważniająca Ministra Finansów do obniżania stawek akcyzy określonych w ust. 1 art. 65 *Ustawy o podatku akcyzowym*.

Zarzuty

Zarzut dotyczący niekonstytucyjności art. 2 w związku z art. 1 lit. b ustawy zmieniającej z 2005 r. został powiązany z zarzutem naruszenia zasad prawidłowej legislacji przy wprowadzaniu do ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. ust. 1a w art. 65 tej ustawy, ze względu na uchybienia wymogom procesu prawotwórczego i brak *vacatio legis*. Warto przy tym zwrócić uwagę, że Trybunał zastosował w tym przypadku zasadę *falsa demonstratio non nocet* – choć zarzut ten nie znalazł się w *petitum* skargi, to jednak wynikał z argumentacji zawartej w uzasadnieniu, w związku z czym mógł być przez Trybunał wzięty pod uwagę.

Główną część zarzutów stanowiło zakwestionowanie normy prawnej, zawartej w art. 65 ust. 1 i 2 *Ustawy o podatku akcyzowym* z 2004 r. w związku z § 4 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia z 2004 r. oraz na tle art. 65 ust. 1a pkt 1 *Ustawy o podatku akcyzowym* z 2004 r. Zdaniem skarżących, zmiana dokonana w *Ustawie o podatku akcyzowym* na mocy *Ustawy zmieniającej* (zmiana ust. 1 i dodanie ust. 1a w art. 65) wywołała wątpliwości co do obowiązującego stanu prawnego. W szczególności nie było jasne, czy wobec określenia w *Ustawie o podatku akcyzowym* stawki podstawowej na olej opałowy przeznaczony na cele opałowe (233 zł/1000 l), nadal istnieje obowiązek uzyskiwania oświadczeń, o których mowa w *Rozporządzeniu*, a jeśli tak, to czy brak tych oświadczeń może być traktowany jako „użycie niezgodnie z przeznaczeniem” w rozumieniu *Ustawy o podatku akcyzowym*.

Powstała również wątpliwość, jakie stawki należy stosować. Od 24 sierpnia 2005 r. do 15 września 2005 r. funkcjonowały jednocześnie różne podwyższone

stawki podatku akcyzowego, które określone były w art. 65 ust. 1a pkt 1 *Ustawy o podatku akcyzowym* oraz w *Rozporządzeniu* (odpowiednio 2000 i 1180 zł/1000 l). W decyzjach w sprawie skarżącej spółki organy podatkowe uznały, że z momentem wejścia w życie *Ustawy zmieniającej*, niedopełnienie obowiązków związanych z uzyskaniem oświadczeń, w tym uzyskanie wadliwych oświadczeń, o przeznaczeniu oleju na cele opałowe, należy stosować stawkę określoną art. 65 ust. 1a pkt 1 *Ustawy o podatku akcyzowym* z 2004 r., czyli 2000 zł/1000 litrów.

Poszczególne ustępy § 4 *Rozporządzenia* zostały zakwestionowane samodzielnie lub w związku z innymi przepisami tego rozporządzenia (w szczególności w związku z § 3 ust. 3 oraz § 3 ust. 1), a także w związku z przepisami *Ustawy o podatku akcyzowym* (w różnym brzmieniu). Zarzuty miały charakter zakresowy – dotyczyły takiego rozumienia przepisów, w którym sprzedawca oleju opałowego posiadający oświadczenie nabywcy, które nie umożliwia identyfikacji tego nabywcy (niezgodne z rzeczywistością, zawierające dane fikcyjne), jest zobowiązany zapłacić podatek akcyzowy obliczony według stawki podwyższonej (właściwej dla oleju napędowego).

Skarżący uznali za niekonstytucyjną sądową interpretację, zgodnie z którą nieprawdziwość danych zawartych w oświadczeniu o przeznaczeniu oleju opałowego (spełniającym wymogi formalne) jest utożsamiane z brakiem takiego oświadczenia. Skutkowało to niespełnieniem warunku skorzystania przez sprzedawcę z obniżonej stawki podatku akcyzowego i nałożeniem stawki normalnej, tj. 2000 zł na 1000 l.

Skarżący podważyli także dopuszczalność określenia stawek podatku akcyzowego w akcie rangi podustawowej, podnosząc tym samym zarzut naruszenia wyłączności podatkowej ustawy oraz wykroczenia przez Ministra Finansów poza zakres upoważnienia zawartego w art. 65 ust. 2 *Ustawy o podatku akcyzowym*, a tym samym naruszenie art. 92 Konstytucji.

Kwestie intertemporalne a kognicja Trybunału

Trybunał uznał, po wejściu w życie *Ustawy zmieniającej* nadal obowiązywał przepis *Rozporządzenia*, wymagający uzyskania oświadczeń w związku ze sprzedażą oleju opałowego na cele opałowe (§ 4 ust. 1 i 2). Jednocześnie mogła pojawiać się wątpliwość, czy niezłożenie takiego oświadczenia uzasadniało nałożenie podwyższonej stawki określonej w art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. (2000 zł/1000 l), skoro brak oświadczenia,

w świetle obowiązującego nadal § 4 ust. 5 w związku z § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2004 r. w brzmieniu obowiązującym do 14 września 2005 r., skutkowałam zastosowaniem stawki, jak dla olejów napędowych, przewidzianej w rozporządzeniu z 2004 r. (zob. § 4 ust. 5 w związku z § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2004 r.).

Kwestionowane przepisy utraciły ostatecznie moc obowiązującą na mocy ^c¹⁰. W związku z tym pojawiła się wątpliwość, czy nie zachodzi negatywna przesłanka orzecznicza z art. 39 ust. 3 *Ustawy o TK*¹¹. W tym zakresie, Trybunał przypomniał swój pogląd, że przepis obowiązuje dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Przesłanka umorzenia zachodzi, gdy kwestionowany przepis nie może być stosowany do żadnej sytuacji faktycznej. W niniejszej sprawie, ze względu na ogólną regułę *tempus regit actum*, zgodnie z którą sądy administracyjne rozpatrują na podstawie akt sprawy, oznacza to, że kwestionowane przepisy nadal mogą być podstawą orzeczeń w sprawach dotyczących kontroli aktów administracyjnych, których były podstawą prawną. W tej sytuacji, zgodnie ze wskazanymi wyżej ujęciem, przepisy należy uznać za nadal obowiązujące, co oznacza, że nie zachodzi negatywna przesłanka orzecznicza z art. 39 ust. 3 *Ustawy o TK*. Tym samym, Trybunał potwierdził swą dotychczasową linię orzeczniczną w zakresie interpretacji obowiązywania przepisu.

W odniesieniu do przepisów *Ustawy nowelizującej*, Trybunał uznał za niedopuszczalne uczynienie ich przedmiotem skargi konstytucyjnej. Przepis będący przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej musi być uprzednio podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie. Zwykle przepisy ustaw nowelizujących nie spełniają tego wymogu – podstawami orzeczenia są przepisy ustawy nowelizowanej. Podobnie było w omawianej sprawie, dlatego też Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania art. 2 w związku z art. 1 lit. b *Ustawy zmieniającej*. Przepisy ustawy nowelizującej nie spełniały również kryterium rozpatrywania zgodności z wspomnianym na początku kryterium rozpatrywania zgodności z zasadą poprawnej legislacji – nie regulują formy i sposobu nakładania zobowiązań podatkowych, nie będąc podstawą orzeczeń (jest nimi w przedmiotowej sprawie znowelizowana treść art. 65 ust. 1 i ust. 1a *Ustawy o podatku akcyzowym*) w treści ustalonej *Ustawą nowelizującą*.

¹⁰ Dz. U. 2009 nr 3 poz. 11.

¹¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015 poz. 1064).

Problem rekonstrukcji treści i statusu normy kontrolowanej

Treść kontrolowanej normy została dookreślona przez jednolitą linię orzecznictwa sądów administracyjnych. Sądy, stosując wykładnię funkcjonalną, doprecyzowały przepisy niejasne z punktu widzenia wykładni językowej. Dokonując odtworzenia tej normy, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. W pierwszej kolejności, sądy administracyjne przyjmowały, że podatnik sprzedający olej opałowy z zastosowaniem obniżonej stawki akcyzy ma obowiązek uzyskania od nabywcy oświadczenia o określonej treści, przechowywania go do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego i udostępnienia w czasie kontroli. Na podatniku ciąży obowiązek staranności w tym zakresie, a spełnienie tych przesłanek jest konieczne dla uzyskania preferencyjnej stawki podatkowej. W sytuacji, gdy warunek posiadania rzetelnego oświadczenia nie zostanie spełniony, obalone zostaje wynikające z oświadczeń domniemanie użycia oleju na cele opałowe. W takim wypadku logiczną konsekwencją jest zastosowanie stawki podatku należnej w przypadku użycia oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem, określonej w art. 65 ust. 1a pkt 1 *Ustawy o podatku akcyzowym*.

Pojęciu „użycia” oleju nadano w orzecznictwie szeroki zakres znaczeniowy, obejmujący także sprzedaż. Uznając, że „użycie” obejmuje również „sprzedaż” oleju opałowego, sądy przyjęły, że sprzedaż oleju opałowego na cele opałowe bez uzyskania oświadczenia oznacza „użycie niezgodnie z przeznaczeniem” i tym samym daje podstawę do zastosowania stawki przewidzianej w art. 65 ust. 1a pkt 1 *Ustawy o podatku akcyzowym*. Kwestię tę wyjaśnił NSA w wyroku z 10 października 2013 r.: „Za zużycie wyrobów akcyzowych niezgodnie z ich przeznaczeniem uważano również niewykonanie przez sprzedawcę czynności natury administracyjno-biurowej. Zużycie zatem przez sprzedawcę oleju opałowego niezgodnie z jego przeznaczeniem polegało na niedochowaniu przez niego warunków uprawniających do zastosowania stawki preferencyjnej. Wobec tego sprzedaż oleju opałowego bez uzyskania od kupującego pełnego i kompletnego oświadczenia pod kątem przesłanek zawartych w § 4 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., stanowiło jego użycie niezgodnie z przeznaczeniem. Brak udokumentowania sprzedaży oleju opałowego na cele opałowe był więc równoznaczny z brakiem możliwości uznania, że olej użyty został zgodnie z przeznaczeniem, co z kolei było równoznaczne z użyciem w innym celu, niż opałowy (por. wyroki NSA z dnia: 21 września 2010 r., sygn. akt I GSK 243/10; 26 listopada 2010 r., sygn. akt I GSK 865/09; 1 grudnia 2010 r., sygn. akt I FSK 1354/10, I GSK 1223/11). Ponadto, skoro

opodatkowanie według niskiej stawki akcyzy ustawodawca uzależnił od «przeznaczenia na cele opałowe», to nie sposób było przyjąć, że uchylenie preferencyjnego opodatkowania (i zastosowanie opodatkowania według stawki wyższej), ustawodawca chciał powiązać jedynie z jakąś wybraną formą przeznaczenia oleju opałowego na inne cele (której zresztą nie wskazał)¹².

W efekcie, posiadanie „nierzetelnego” oświadczenia jest traktowane jak przeznaczenie olejów opałowych „na inne cele niż opałowe” w rozumieniu § 3 ust. 3 *Rozporządzenia* albo ich „użycie niezgodnie z ich przeznaczeniem” w rozumieniu art. 65 ust. 1a ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. W orzecznictwie ukształtował się spójny pogląd, że uzyskanie oświadczenia „nierzetelnego” jest równoznaczne z „niezłożeniem oświadczenia”. Trybunał określił taką wykładnię jako „stabilną, trwałą i powszechną”.

W sposób odmienny kształtuje się kwestia oceny braków formalnych oświadczenia pozwalającego na jednoznaczną identyfikację nabywcy i transakcji. W tym zakresie nie wykształciła się jednolita wykładnia. Dostrzegalna była natomiast tendencja do ograniczania rygoryzmu w tym zakresie. Początkowo przyjmowano bezwzględność konieczności poprawności orzeczenia, później sądy częściej uznawały, że dopuszczalną są drobne, „nieistotne” uchybienia. Nie został wypracowany jeden katalog uchybień, które uniemożliwiłyby skorzystanie z preferencyjnej stawki akcyzy. W tym zakresie ocena musi być przeprowadzana *ad casum*. W związku z tym, Trybunał przychylił się w tym zakresie do stanowiska NSA, że jest to problem możliwy do rozstrzygnięcia na gruncie danej sprawy¹³.

Reasumując powyższe rozważania, sądy odeszły od wykładni literalnej rozpatrywanej regulacji na rzecz wykładni celowościowej ze względu na *ratio legis* art. 65 ust. 1a pkt 1 *Ustawy o podatku akcyzowym*. Wykładnia językowa art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. nie przesądza w sposób jednoznaczny o przesłankach zastosowania przewidzianej w tym przepisie stawki podatkowej, odpowiedniej dla oleju opałowego, który nie został przeznaczony na cele opałowe. Wymogi te można ustalić na gruncie wykładni celowościowej, której wyniki przedstawiono powyżej. Trybunał przyjął stosowaną przez sąd administracyjny wykładnię jako trwałą, powszechną i jednolitą i w związku z tym uznał się za kompetentny do badania przepisów w rozumieniu przyjętym w praktyce orzeczniczej.

12 I GSK 1033/11 – orzeczenie podjęte w sprawie skarżącej spółki.

13 Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 50/11, OTK ZU nr 2/A/2014 poz. 17.

Zachowanie właściwego *vacatio legis*

Wprowadzenie kwestionowanej regulacji z chwilą ogłoszenia 24 sierpnia 2005 r. uzasadniane było przez ustawodawcę koniecznością uniknięcia jeszcze wyższych stawek akcyzy, wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 maja 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego¹⁴, które miało wejść w życie 1 sierpnia 2005 r. Jednakże, 15 czerwca 2005 r., w toku prac nad ustawą, rozporządzenie to zostało przez Ministra Finansów uchylone.

Przepisy obowiązujące przed wejściem w życie kwestionowanej regulacji normowały stawki podatku dwutorowo. Część była określona w Ustawie o podatku akcyzowym, zaś pozostałe w Rozporządzeniu. Wywoływało to uzasadnione wątpliwości, które stawki należy w danej sytuacji stosować. Problem ten dostrzegł również prawodawca, czego wyrazem było wprowadzenie istotnych zmian w Rozporządzeniu, które zostały dokonane na mocy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (dalej: Rozporządzenie z 13 września 2005 r.). W rozporządzeniu tym, Minister Finansów, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 65 ust. 2 Ustawy o podatku akcyzowym, ustalił obniżoną stawkę akcyzy na oleje opałowe, odpowiednio znakowane i posiadające określone właściwości fizyczne i chemiczne oraz na oleje napędowe oznaczonych znacznikiem i zabarwionych na czerwono przeznaczonych na cele opałowe z kwoty 233 zł/1000 l (określonej w art. 65 ust. 1 Ustawy o podatku akcyzowym w brzmieniu obowiązującym od 24 sierpnia 2005 r.) do kwoty 232 zł/1000 l.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, to symboliczne obniżenie wysokości podatku akcyzowego od olejów opałowych posłużyło wyłącznie objęciu obrotu olejami opałowymi kontrolą przewidzianą w Rozporządzeniu (w tym obowiązkiem gromadzenia oświadczeń). Taki cel nowelizacji podkreślały również inne zmiany stanu prawnego. Dopiero nowelizacja z 13 września 2005 r. usunęła wątpliwości co do obowiązku gromadzenia oświadczeń oraz co do zasadności stosowania stawki podwyższonej w wypadku niedopełnienia tego obowiązku. Niejasność regulacji, istniejąca pomiędzy 24 sierpnia 2005 r. a 15 września 2005 r. została przez prawodawcę usunięta.

Sądy administracyjne uznawały, że dokonane (z dniem 24 sierpnia 2005 r.) zmiany ustawodawstwa w zakresie podatku akcyzowego nie spowodowały

¹⁴ Dz. U. 2005 nr 96 poz. 814.

zmiany sytuacji prawnej sprzedawców oleju opałowego w zakresie konieczności posiadania prawidłowo wypełnionych oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego dla zastosowania preferencyjnej stawki podatkowej. W ocenie sądów administracyjnych, zmiany te miały na celu wyłącznie przeniesienie regulacji dotyczących podwyższenia stawek podatku akcyzowego z aktu podustawowego do ustawy (zob. m.in. wyroki NSA z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt: I GSK 258/10, I GSK 301/10, I GSK 302/10; z 28 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 811/10; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I GSK 702/10 i I GSK 706/10).

W ocenie Trybunału, w szczególności w sytuacji, gdy odpadł główny motyw pilnego wprowadzenia zmian, nie występowało przekonywujące uzasadnienie, by wprowadzać zmiany bez jakiegokolwiek *vacatio legis*. Realizacja celów ustawy była możliwa przy zachowaniu odpowiedniego okresu dostosowawczego, a ustawodawca, uchwalając zmiany 28 lipca 2005 r. wiedział, że odpadł główny powód natychmiastowego jej wejścia w życie. Co więcej, odrzucona została senacka poprawka wprowadzenia 30-dniowego *vacatio legis*. To, w połączeniu ze znaczącym poziomem ingerencji w prawa majątkowe, jakim było podniesienie stawki podatku akcyzowego kilkukrotne – z 1180 zł do 2000 zł/ 1000 litrów, spowodowało stwierdzenie naruszenia przez Trybunał obowiązku zachowania właściwego *vacatio legis*. Przyjęcie regulacji o takiej treści w opisanych wyżej okolicznościach stanowiło naruszenie zasady lojalności państwa wobec obywateli, przejawiającej się między innymi w konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Wprowadzone przepisy skomplikowały obowiązujący stan prawny, mogąc powodować uzasadnione wątpliwości u podatników w zakresie konsekwencji niedochowania wymogu uzyskania oświadczenia nabywcy o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe. Jak wskazał Trybunał, „dopiero zmiany w *rozporządzeniu z 2004 r.*, które weszły w życie 15 września 2005 r., usunęły wątpliwości co do obowiązku gromadzenia oświadczeń, o których mowa w § 4 ust. 1 *rozporządzenia z 2004 r.* w wypadku jego sprzedaży na cele opałowe z zastosowaniem obniżonej stawki wskazanej w § 3 ust. 1 *rozporządzenia z 2004 r.* Możliwość skorzystania z obniżonej stawki akcyzy, określonej w *rozporządzeniu z 2004 r.*, wymagała spełnienia warunku określonego w tym *rozporządzeniu*. Niespełnienia obowiązku uzyskania oświadczeń uniemożliwiało skorzystanie z obniżonej stawki, zastosowanie znajdowała stawka określona w art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r.”

W konsekwencji powyższego, Trybunał stwierdził, że „niejasny stan prawny, spowodowany wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2005 r. bez *vacatio legis*, mógł utrudnić podatnikom ocenę co do zakresu ciężących na nich obowiązków i naraził na wymierne straty finansowe”. Jak zaznaczył, sytuacja

ta trwała do 15 września 2005 r., kiedy weszła w życie nowelizacja *Rozporządzenia z 2004 r.* Termin ten uzasadniał okres, w jakim obowiązywanie kwestionowanych przepisów zostało uznane za niekonstytucyjne.

Wskazane argumenty skłoniły Trybunał do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 65 ust. 1a pkt 1 *ustawy o podatku akcyzowym* w związku z art. 2 *Ustawy zmieniającej w zakresie*, w jakim dotyczy obowiązków podatkowych powstałych przed 15 września 2005 r., jest niezgodny z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Proporcjonalność wprowadzonych ograniczeń praw majątkowych

W odniesieniu do zarzutów nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności oraz wolności działalności gospodarczej, Trybunał uznał, że w tym zakresie kwestionowana regulacja jest zgodna z Konstytucją. Istotne znaczenie miał w tym miejscu charakter przepisów, które wprowadzały ulgi podatkowe. Ewentualna zapłata podatku akcyzowego w wyższej wysokości nie miała charakteru sankcji. Jego wysokość była równa standardowej stawce podatku. Nie spełnienie warunków określonych w kwestionowanych przepisach (przyjęcie niewadliwego oświadczenia) skutkowało więc jedynie niemożliwością skorzystania z preferencji podatkowej. To pozwalało na bardziej rygorystyczne wymogi oraz dawało nieco szersze pole do interpretacji przepisów.

W tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że prawodawca może ustalać warunki, których spełnienie jest konieczne do skorzystania z ulg podatkowych, jak również określać skutki niedochowania tych warunków przez podatnika, sprowadzające się najczęściej do utraty możliwości skorzystania z preferencji podatkowych. Celem badanej regulacji, która nakładała na sprzedawcę oleju opałowego obowiązek uzyskania oświadczenia nabywcy było zapewnienie właściwej kontroli w zakresie obrotu wyrobami korzystającymi z preferencyjnych stawek akcyzy. Dochowanie tych obowiązków pozwalało na zastosowanie obniżonej stawki akcyzy. Utrata tych preferencji w wyniku niedbałości w zakresie przyjęcia oświadczenia była uzasadniona koniecznością przeciwdziałaniu nieprawidłowości oraz ograniczeniu wykorzystywania oleju, którego sprzedaż korzystała z preferencyjnych stawek na cele inne niż opałowe.

W ocenie Trybunału, obowiązek uzyskania przez podatnika oświadczenia, które umożliwia identyfikację nabywcy, nie stanowiło nadmiernej ingerencji

w prawa podatnika chcącego skorzystać z obniżonej stawki akcyzy na olej opałowy. Granicą swobody organów podatkowych i sądowych jest obciążenie podatnika koniecznością poniesienia zwiększonych obciążeń podatkowych w sytuacji, gdy nieświadomie przyjął on oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego zawierające nieprawdziwe dane¹⁵. Organy podatkowe i sądowe muszą każdorazowo stwierdzić, czy uzyskanie oświadczenia, które nie umożliwia identyfikacji nabywcy, wynika z okoliczności, na które podatnik nie miał żadnego wpływu. W przedmiotowej sprawie, Trybunał uznał, że przezorny podatnik, odbierając oświadczenie, powinien zweryfikować jego kompletność oraz poprawność. Bez dokonania tego, znając warunku obniżenia akcyzy, nie powinien wydawać towaru jako oleju opałowego korzystającego z preferencyjnej stawki podatkowej, lecz potraktować go jako towar obciążony akcyzą w pełnej wysokości.

W efekcie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 65 ust. 1a *Ustawy o podatku akcyzowym*, a wcześniej przepisy *Rozporządzenia* określające warunki skorzystania z obniżonej stawki akcyzy na oleje opałowe, w rozumieniu przyjętym w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych nie naruszają przepisów konstytucyjnych.

¹⁵ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12.

Zwrot nieruchomości odebranych dekretem warszawskim

W wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. akt Kp 3/15¹ Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny zajmował się przepisami dotyczącymi zwrotów nieruchomości przejętych przez Państwo na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy², czyli tzw. Dekretu Bieruta. Tym razem Trybunał pochylił się nad problemem konstytucyjności przepisów art. 214a oraz 214b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz przepisem przejściowym³, który określał intertemporalne zasady ich stosowania [dalej także: *ugn*].

Przepisy te zostały dodane do ustawy o gospodarce nieruchomościami mocą ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁴. Pierwszy z nich zawiera katalog przesłanek, które stanowią podstawę odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu. Przesłankami tymi są mianowicie:

1. przeznaczenie lub wykorzystywanie gruntu na cele publiczne;
2. sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu na rzecz osób trzecich;

1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, OTK ZU A/2016 poz. 66.

2 Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 1945 nr 50 poz. 279).

3 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741).

4 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 2016 poz. 1271).

3. zabudowa gruntu przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonana po dniu wejścia w życie Dekretu Bieruta, której wartość przynosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
4. odbudowa lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków znajdujących się gruncie, które pozostały własnością poprzednich właścicieli, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%;
5. brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału *nieruchomości*, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia.

Drugi z omawianych przepisów tj. art. 214b *ugn* nakazuje umorzenie postępowań dotyczących ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz poprzednich właścicieli gruntów objętych Dekretem Bieruta, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów. Podstawa umorzenia postępowania zachodzi w sytuacji, w której bezskuteczne okazało się wezwanie przez organ wnioskodawcy oraz jego ewentualnych następców prawnych do uczestnictwa w postępowaniu przez ogłoszenie, a w sprawie nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony oprócz wniosku, o ustanowienie użytkownika wieczystego.

Ogłoszenie powinno zawierać: 1) imię, nazwisko oraz ostatnie znane organowi miejsce zamieszkania wnioskodawcy; 2) informację o złożonym wniosku; 3) wskazanie *nieruchomości* objętej złożonym wnioskiem; 4) wezwanie, aby wnioskodawca lub jego następcy prawni w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, zgłosili, a w terminie kolejnych trzech miesięcy udowodnili swe prawa pod rygorem umorzenia postępowania. Ogłoszenie powinno zostać zamieszczone w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym a także w prasie lokalnej obejmującej swym zasięgiem miejsce ostatniego zamieszkania wnioskodawcy oraz na okres 30 dni na stronie internetowej właściwego urzędu.

W przypadku, kiedy w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo zgłosiwszy je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, która stanowi podstawę do ujawnienia tytułu własności do *nieruchomości* Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księgach wieczystych prowadzonych dla budynku i dla lokali wydzielonych z tego budynku jako odrębnych *nieruchomości* oraz do zamknięcia powyższych ksiąg. Z kolei przepis przejściowy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy stanowi, że oba powyższe cytowane przepisy znajdują zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją powyższych przepisów powziął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej skierował w dniu 3 sierpnia 2015 r. wniosek o zbadanie ich konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. W przedmiotowym wniosku Prezydent RP zarzucił, że przepis art. 214a *ugn* narusza:

1. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
2. art. 21 ust. 2 Konstytucji;
3. art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez me prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

Z kolei w odniesieniu do art. 214b *ugn*, Prezydent skonstruował następujące zarzuty:

1. niezgodność z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
2. niezgodność z art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez me prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

Argumentując niekonstytucyjność pierwszego z omawianych przepisów, Prezydent RP wskazywał, że przepis ten jest kolejną próbą ograniczenia uprawnień byłych właścicieli gruntów poprzez wprowadzenie bardzo znaczącego rozszerzenia przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w porównaniu do stanu prawnego wynikającego bezpośrednio z Dekretu Bieruta. W rezultacie zdaniem Prezydenta RP przepis ten znacząco pogarsza sytuację prawną i faktyczną byłych właścicieli nieruchomości, istotnie ograniczając możliwości uzyskania przez nich prawa użytkowania wieczystego gruntu.

W ocenie Prezydenta RP wprowadzenie tak daleko idących ograniczeń, w sytuacji, kiedy ustawodawca uprzednio przyznał prawo do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości, na dodatek bez wprowadzenia możliwości uzyskania stosownej rekompensaty, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁵.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

Co więcej regulacja art. 214a *ugn* w ocenie Prezydenta RP nie jest adekwatna do deklarowanego celu przyjęcia niniejszego przepisu, którym jest zapewnienie możliwość niezmienionego korzystania z określonych nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne przez jednostki władzy publicznej. Prezydent RP zwrócił w swoim wniosku uwagę, że kwestionowany przepis art. 214a *ugn* kształtuje przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w bardzo szerokim zakresie, co powoduje, że wprowadzone przez niego ograniczenia nie są adekwatne do deklarowanego celu jego uchwalenia. W ocenie Prezydenta RP przepis ten ingeruje zbyt głęboko w sferę konstytucyjnych praw jednostki, a ponadto wprowadzane ograniczenia nie mają bezpośredniego związku z koniecznością ochrony wartości enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dodatkowo Prezydent RP podniósł, że wprowadzenie art. 214a *ugn* w proponowanym kształcie różnicuje sytuację podmiotów pozostających dotychczas w tożsamej sytuacji prawnej, uniemożliwi bowiem części byłych właścicieli nieruchomości uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania im prawa do nieruchomości, a więcej także prawa do uzyskania stosownego odszkodowania, co w ocenie wnioskodawcy jest niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Naruszenie przez omawiany przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji w ocenie Prezydenta RP polega na tym, że przepis art. 214a *ugn* nie prowadzi do zrealizowania celu publicznego, który nie jest możliwy do zrealizowania w inny sposób, a co więcej przepis art. 214a *ugn* nie przewiduje możliwości kompensacji utraconych przez byłych właścicieli praw do nieruchomości np. w formie odszkodowania. Oznacza to, że w rzeczywistości prawnej kreowanej przez kwestionowany przepis, j znaczna część osób posiadających dotychczas określone uprawnienia na podstawie dekretu warszawskiego w sposób ostateczny zostanie pozbawiona zarówno posiadanych praw do nieruchomości jak i uprawnień kompensujących ich utratę. W ocenie Prezydenta takiego skutku nie sposób pogodzić z wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji normą umożliwiającą dokonywanie wyłączenia jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Co więcej w ocenie Prezydenta RP kwestionowany przepis art. 214a *ugn* w związku z brzemieniem art. 3 ust.1 ustawy nowelizującej charakteryzuje się retroaktywnością, nowe ograniczenia w zakresie możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego znajdują bowiem zastosowanie do spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem jego wejścia w życie. Takie stosowanie przepisu przejściowego budzi zaś w ocenie Głowy Państwa wątpliwości

odnośnie zachowania standardów wynikających z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady ochrony praw nabytych.

Argumentując zarzuty dotyczące niekonstytucyjności przepisu art. 214b *ugn* Prezydent RP wskazał, że wprowadza on istotne ułatwienia dla organów władzy publicznej w rozpatrywaniu spraw wymagających znacznego nakładu czynności niezbędnych do podejmowania przez te organy. W szczególności zaś w znaczącym stopniu rozszerza przesłanki umożliwiające umorzenie postępowania administracyjnego w porównaniu z ogólnymi regułami wynikającymi z przepisu art. 105 KPA. W ocenie Prezydenta brak danych osoby uprawnionej oraz nie może stanowić o bezprzedmiotowości danego postępowania administracyjnego, a co za tym idzie jest także niewystarczający do umorzenia postępowania. Co więcej wątpliwości Wnioskodawcy budzi także przyjęta w art. 214b ust. 1 *ugn* umorzenia dotycząca przesłanka braku możliwości ustalenia stron postępowania lub ich adresów. W ocenie Prezydenta RP obowiązki organów w zakresie ustalenia tożsamości i adresów stron zostały ukształtowane w sposób niewystarczający. Przesłanka ta jest odniesiona bowiem jedynie do uprzedniego zamieszczenia przez organ stosownego ogłoszenia, podczas gdy są możliwe inne środki prawne i faktyczne zmierzające do ustalenia powyższych danych.

W związku z powyższym zdaniem Prezydenta RP takie ukształtowanie przepisu art. 214b *ugn* może w praktyce oznaczać utratę możliwości uzyskania należnego prawa użytkowania wieczystego lub należnego odszkodowania przez osoby uprawnione, których wnioski nie zostaną rozpoznane wobec umorzenia postępowania na podstawie nowych regulacji. Biorąc pod uwagę całokształt powołanych wyżej argumentów, powoduje to, że przepis art. 214b *ugn* w niedostatecznym stopniu chroni prawa majątkowe osób uprawnionych.

Co więcej przepis art. 214b *ugn* na mocy art. 3 ust. 1 nowelizacji ma być stosowany do spraw wszczętych przed uchwaleniem nowych regulacji. Oznacza to, iż postępowania znajdujące się w toku w momencie jego wejścia w życie byłyby procedowane na podstawie nowych przepisów, znacznie pogarszających sytuację prawną wnioskodawców. Argumentując zarzuty dotyczące kwestii retroaktywności przepisu art. 214b *ugn*, Wnioskodawca powtórzył w zasadzie argumenty przytoczone w odniesieniu do tożsamego zarzutu dotyczącego art. 214a *ugn*.

W sprawie swoje stanowisko przedstawili Prokurator Generalny oraz Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy. W swoim stanowisku Prokurator Generalny podzielił zarzuty Prezydenta RP w odniesieniu do art. 214a *ugn*,

w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje odszkodowania w przypadku odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu, w pozostałym zaś zakresie wskazał, że w jego ocenie skarżone przepisy są zgonie z Konstytucją.

W zaprezentowanym przez siebie stanowisku Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy podniosła zaś, że w jej ocenie oba skarżone przez Prezydenta RP przepisy są zgodne z Konstytucją, a zarzuty podnoszone przez Prezydenta RP są niezasadne. W szczególności w swoim stanowisku Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy wskazała, że kwestia reprivatyzacji wymaga pilnego uregulowania, gdyż obecny stan prawny, który nazwać można obecnym stanem „wiecznej tymczasowości” nie służy ani poczuciu pewności prawa ani ostatecznemu zamknięciu kwestii reprivatyzacyjnych. W stanowisku zostało ponadto wskazane, że obecny stan prawny jest szkodliwy społecznie i w istocie służy jedynie wąskiej grupie osób zawodowo zajmujących się skupowaniem, odprzedazą i egzekwowaniem roszczeń. Brak spójnych regulacji w obszarze reprivatyzacji zwiększa ryzyko dostania się nieruchomości w ręce osób nie będących następcami prawnymi dawnych właścicieli. W związku z tym Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy wyraziła nadzieję, że wydając orzeczenie Trybunał weźmie pod uwagę przede wszystkim interes publiczny, nie zaś jedynie interesy poprzednich właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych.

Po przeprowadzeniu w dniu 19 lipca 2016 r. rozprawy Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. art. 214a *ugn*, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy:
 - a) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.
2. art. 214b *ugn*, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Argumentując niniejsze orzeczenie, Trybunał wskazał po pierwsze, że przesłanki zawarte w art. 214a *ugn* uzasadniające odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela nie stanowią nowości w polskim systemie prawnym – do 1 sierpnia 1985 r. były bowiem ustawowymi przesłankami odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego,

po drugie zaś w późniejszym okresie przesłanki te w wielu postępowaniach sądowych były podstawą nieuwzględnienia wniosku restytucyjnego.

Odnosząc się kolejno do wszystkich przesłanek zawartych w art. 214a *ugn* Trybunał stwierdził, że przesłanka przeznaczenia lub wykorzystywania gruntu na cele publiczne musi być rozważana w odniesieniu do obligatoryjności wykonywania zadań publicznych przez administrację państwową i samorządową. Skoro bowiem w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP cele publiczne mogą stanowić uzasadnienie wywłaszczenia, to *wykládając a maiori ad minus*, tym bardziej mogą stanowić podstawę nieuwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Jak wskazał Trybunał odmienne rozumowanie prowadziłoby bowiem do konieczności przyznania byłemu właścicielowi (lub jego spadkobiercy) prawa użytkowania wieczystego, a w dalszej kolejności wszczęcia procedury wywłaszczeniowej, co byłoby działaniem skrajnie nieracjonalnym. Trybunał uznał więc, że w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, realizacja celu publicznego może uzasadniać odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela, co nie oznacza jednak, że w każdym konkretnym przypadku odmowa okaże się uzasadniona. W każdym indywidualnym przypadku słuszność decyzji w zakresie odmowy uwzględnienia wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego dekretowego może być jednak poddana kontroli sądowej, co przesądza zdaniem TK o zachowaniu standardu konstytucyjnego.

W odniesieniu do drugiej przesłanki tj. sprzedaży lub oddania danej nieruchomości w użytkowanie wieczyste gruntu na rzecz osób trzecich Trybunał Konstytucyjny wskazał, że możliwości uwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego w takim przypadku sprzeciwia się po pierwsze niemożliwość prawna ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie należącej do osoby trzeciej, po drugie zaś podstawowa wartość konstytucyjna jaką jest ochrona praw nabytych przez osoby trzecie w dobrej, dodatkowo, zwykle nawet kilkadziesiąt lat temu.

Omawiając przesłankę wskazaną w art. 214a ust. 1 pkt 3 *ugn* tj., dokonanie zabudowy gruntu przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego po dniu wejścia w życie Dekretu Bieruta, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu Trybunał wskazał, że z dokumentów zebranych w toku rozpatrywania sprawy wynika, że na gruntach objętych Dekretem Bieruta, które często stanowiły wielohektarowe tereny rolne, zostały wybudowane po 1945 r. rozległe osiedla domów wielorodzinnych. Spowodowało to, że wartość wzniesionej na tych działkach zabudowy znacznie przerosła wcześniejszą wartość nieruchomości. Wobec takiej sytuacji, ustawodawca

zdecydował się wziąć pod uwagę względy gospodarcze i uznał, że podmiot, który zainwestował w zabudowę nieruchomości musi zachować prawo do gruntu. W ocenie Trybunału za takim rozwiązaniem przemawiają wartości konstytucyjne wyrażone w art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz ochrony użytkowników i najemców, traktowane jako jedno z praw człowieka, co przesądza o konstytucyjności omawianej przesłanki.

Argumenty bardzo zbliżone do powyższych Trybunał podniósł także w odniesie do stwierdzenia konstytucyjności przesłanki wskazanej w art. 214a ust. 1 pkt. 4 *ugn.*, w którym za podstawę odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego ustawodawca uznał odbudowę lub remont, ze środków publicznych, budynku zniszczonego w czasie wojny, w co najmniej 66%. Jak bowiem wskazał Trybunał wiele odbudowanych przez państwo lub gminę po zniszczeniach wojennych, weszło i nadal pozostaje w zarządzie komunalnym. Oznacza to, że oddanie kamienicy w ręce prywatnych właścicieli może powodować istotne pogorszenie sytuacji prawnej i faktycznej zamieszkałych w niej lokatorów. Co prawda sama potrzeba ochrony praw lokatorów i wynikające z przytaczanych już art. 75 i 76 Konstytucji obowiązki państwa w tym zakresie, w ocenie TK mogłyby jeszcze nie stanowić dostatecznej podstawy ograniczenia prawa byłych właścicieli, to jednak biorąc pod uwagę także racje ekonomiczne i społeczne art. 214a ust. 1 pkt 4 *ugn.*, należy uznać za zgodny z Konstytucją.

Odnosząc się do ostatniej przesłanki stanowiącej podstawę do odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego ustanowionej w art. 214a ust. 1 *ugn.*, tj. sytuacji, gdy prawo nie dopuszcza wydzielenia wywłaszczonego gruntu z większej nieruchomości, Trybunał stwierdził jednoznacznie, że przesłanka ta jest w pełni zgodna z Konstytucją, gdyż organ podejmujący decyzję w sprawie ustanowienia użytkownika wieczystego nie może działać wbrew obowiązującym przepisom i dokonywać podziału nieruchomości tam, gdzie to nie jest prawnie dopuszczalne. Co więcej Trybunał wskazał, że także przed wejściem w życie omawianego przepisu dopuszczalność dokonania podziału nieruchomości w celu odtworzenia stanu gruntów z czasów wejścia w życie Dekretu Bieruta pozostaje kwestią oceny dokonywanej przez organ administracji i może zostać każdorazowo zweryfikowana przez sąd.

Odnosząc się do zarzutu nierównego traktowania przez art. 214a *ugn.* byłych właścicieli gruntów warszawskich, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzut ten jest niezasadny, gdyż sam Dekret Bieruta już w chwili uchwalenia przewidywał dwie formy rekompensaty za pozbawienie praw do nieruchomości tj. restytucję naturalną albo odszkodowanie. Dalej Trybunał

wskazał, że kategoria pomiotów uprawnionych do żądania ustanowienia na ich rzecz użytkowania wieczystego na nie była ani z góry określona, ani zamknięta, a jej skład kształtował się w istocie w sposób płynny przez zmieniającą się wraz z upływem lat sytuację. W ocenie Trybunału art. 214a *ugn* nie pociąga za sobą wyłączenia wskazanych w nim osób z możliwości uzyskania rekompensaty, a jedynie powoduje przesunięcie tej kategorii uprawnionych do grupy przewidzianej w art. 215 *ugn* tj. grupy właścicieli gruntów, którym powinno przysługiwać odszkodowanie w związku z odmową ustanowienia użytkowania wieczystego.

Co jednak istotne Trybunał wyraźnie podkreślił, że odrzucenie zarzutu naruszenia równości wobec prawa nie oznacza, że tym samym wyraża on aprobatę dla systemu odszkodowań przewidzianych w przepisach *ugn*. Stanowisko w tym zakresie zostało przez Trybunał wyrażone w wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r. sygn. akt SK 41/09⁶, w którym Trybunał stwierdził, że przepis art. 215 ust. 2 *ugn* jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim pomija on stosowanie przepisów *ugn* dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do przypadków, gdy przedmiotem wywłaszczenia są domy inne niż jednorodzinne oraz działki inne niż przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne.

Podsumowując dokonaną ocenę art. 214a *ugn*, Trybunał stwierdził, że mocą tego przepisu ustawodawca dokonał ujednoczenia i uporządkowania obowiązujących i stosowanych w praktyce przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu. W związku z tym wprowadzenie tego przepisu powinno przyczynić się do wyjaśnienia stanu prawnego nieruchomości położonych w centrum Warszawy, a co za tym idzie do powstania stanu bezpieczeństwa i stabilizacji sytuacji prawnej, które z całą pewnością stanowią doniosłość wartość konstytucyjną.

Co do zarzutu naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten nie stanowi w tej sprawie adekwatnego wzorca kontroli art. 214a *ugn*, gdyż zarzut pogwałcenia konstytucyjnych standardów dotyczących wywłaszczenia znajduje dostateczne odzwierciedlenie w opisie naruszenia „innego prawa majątkowego”, które – stosownie do art. 64 ust. 2 konstytucji – podlega równej dla wszystkich ochronie. Także drugi z przepisów poddanych kontroli Trybunału tj. art. 214b *ugn* służy w jego ocenie z realizacji wartości konstytucyjnych w postaci bezpieczeństwa prawnego i stabilizacji stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości warszawskich.

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09, OTK ZU 5A/2011 poz. 40.

Przepis ten wprowadza nową bardziej liberalną procedurę umorzenia w postępowaniach w sprawach dotyczących ustanowienia użytkownika wieczystego. Przepis ten przewiduje bowiem umorzenie postępowania w sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków o ustanowienie użytkownika wieczystego, jeśli nie jest możliwe ustalenie stron tego postępowania. W ocenie Trybunału takie rozwiązanie zmierza do usunięcia, trwającego od kilkudziesięciu lat, stanu niepewności, co do sytuacji prawnej nieruchomości objętych Dekretem Bieruta. Co istotne kontrolowany przepis nie zakłada, że umorzenie postępowań wszczętych w okresie powojennym ma następować z mocy samego prawa w sposób automatyczny. Ustawodawca wymaga podjęcia przez organ prowadzący te postępowania konkretnych, określonych prawem działań mających na celu ustalenie osoby wnioskodawcy lub jego następców prawnych i powiadomienie uprawnionych o toczącym się postępowaniu. Zdaniem Trybunału przewidziane przez ustawodawcę środki tj. poszukiwanie zainteresowanych przez ogłoszenie w prasie i Internecie zostały bardzo trafnie dobrane do zamierzonego celu. Należy bowiem zauważyć, że w sytuacji, jaka występuje w sprawach regulowanych przez przepis art. 214b *ugn*, gdy nie są znane strony lub ich adresy, a sprawy zawisły często od kilkudziesięciu lat, należy przyjąć, że bierność osób potencjalnie uprawnionych dostatecznie wyraża brak woli ubiegania się o przysługujące im prawa.

Termin sześciu miesięcy na zgłoszenie swoich roszczeń przez uprawnione podmioty przewidziany w art. 214b *ugn* jest w ocenie Trybunału w pełni wystarczający do podjęcia niezbędnych działań przez zainteresowanych. Nie sposób zatem stwierdzić, że ewentualne umorzenie postępowania będzie naruszać praw strony, która przez bardzo długi okres pozostawała całkowicie bierna i nie podejmowała jakichkolwiek działań we własnej sprawie, a realne starania organu w celu ustalenia miejsca jej pobytu nie przyniosły skutku. W konsekwencji Trybunał uznał, że kontrolowany przepis jest zgodny z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Pod adresem art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym art. 214a i 214b *u.g.n.* mają znaleźć zastosowanie do spraw wszczętych a niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy, wnioskodawca skierował zarzut naruszenia wynikającego z art. 2 konstytucji zakazu nadawania przepisom mocy wstecznej. TK nie podzielił tej oceny i wskazał, że przepisy te, choć odnoszą się do stanów mających miejsce w przeszłości, będą działały na przyszłość. Ustawodawca zastosował w nich konstytucyjnie dopuszczalną zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej (retrospekcji).

Prawo administracyjne materialne

Wstęp

Spośród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przepisów prawa administracyjnego materialnego zapadłych między lipcem 2015 r. a grudniem 2016 roku, wybrano trzy orzeczenia dotyczące zagadnień związanych z administracyjnoprawnymi ograniczeniami praw i wolności jednostki. Przytaczane orzeczenia związane są z ograniczeniem własności ze względu na ochronę zabytków, przesłanki zatrzymania prawa jazdy oraz ponoszenie odpowiedzialności przez Skarb Państwa za szkody spowodowane przez zwierzęta dziko żyjące.

Zasady zatrzymania prawa jazdy

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15¹ rozpatrzył łączony wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego. Sprawa dotyczy zmiany przepisów o ruchu drogowym związanych z możliwością zabrania przez policjanta prawa jazdy za przekroczenie prędkości o więcej 50 km/h w terenie zabudowanym.

Dla pełnego przedstawienia sprawy konieczne jest podanie zmian jakie ustawa z dnia 20 marca 2015 roku – o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw². Zgodnie z tą ustawą policjant może zatrzymać prawo jazdy za pokwitowaniem osobie dopuszczającej się przekroczenia prędkości

1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. K 24/15, OTK ZU A/2016 poz. 77.

2 Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 541).

o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym. Czynność ta ma podlegać następnie zatwierdzeniu w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez starostę. Okres na jaki można stracić prawo jazdy wynosi 3 miesiące, jednak w przypadku gdy kierowca pomimo czasowej utraty dokumentu dalej będzie prowadził pojazd, decyzja ta ulega przedłużeniu do 6 miesięcy.

Rzecznik praw obywatelskich zgłosił względem tej ustawy dwa zarzuty. Po pierwsze naruszenia zakazu *ne bis in idem* oraz zarzutu braku adekwatnych gwarancji procesowych. Rzecznik, argumentując pierwszy z zarzutów, zauważa, iż decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy jako sankcja karno-administracyjna pozostaje tożsama do środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Cel obu tych sankcji został ustanowiony aby wyłączyć z ruchu danego kierowcę za popełniony czyn zabroniony oraz jako środek prewencyjny odstraszać przed ponownym popełnieniem w przyszłości. W związku z tym decyzja administracyjna wydana przez starostę o zatrzymanie prawa jazdy stanowi również przedmiot postępowania o wykroczenie i w takim rozumieniu narusza zasadę *ne bis in idem*.

Należy podkreślić zamiar ustawodawcy przy wprowadzeniu środka tymczasowego zatrzymania prawa jazdy, jakim była poprawa stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym a także wprowadzenie dodatkowego środka prewencyjnego mającego zniechęcać kierowców do łamania przepisów w obawie o utratę prawa jazdy. Rzecznik wykazuje tutaj błąd ustawodawcy przy wprowadzaniu sankcji administracyjnej, gdyż jej funkcją jest zapewnienie prawidłowego wykonywania przepisów prawa administracyjnego a nie pochodny charakter środka karnego. Kolejnym argumentem jest kumulatywne stosowanie sankcji w postaci odpowiedzialności z art. 92a kodeksu wykroczeń³ z zatrzymaniem prawa jazdy, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich narusza to zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Łączne zastosowanie tych sankcji stanowi nadmierny rygoryzm prawny i narusza zasadę proporcjonalności w ingerencję prawa i wolności jednostki.

Drugim zarzutem znajdującym się w *petitum* jest zarzut braku adekwatności gwarancji procesowych. Swoboda ustawodawcy w kreowaniu środków administracyjnych jest dowolna i nieograniczona, ale wszystko musi odbywać się w zgodzie z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasady proporcjonalności do ochrony praw i wolności jednostki. I to właśnie w tym

³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 1971 nr 12 poz. 114).

kontekście Rzecznik poddaje pod konstytucyjną kontrolę ustawy z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji⁴.

Przez takie rozwiązanie brak jest możliwości uwzględniania przesłanek materialnoprawnych. Starosta w przypadku stwierdzenia przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym obowiązany jest wydać decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy, która oznacza brak dopuszczenia sytuacji wykluczającej zastosowanie tego środka. Inaczej sytuacja przedstawia się w kodeksie wykroczeń, gdzie kierowca może odmówić przyjęcia mandatu i dochodzić przed sądem o uniewinnienie. Nie mają tutaj też zastosowania kontraty, jak np. stan wyżej konieczności. Poprzez nadanie decyzji rygору natychmiastowej wykonalności połączonej z 3 miesięcznym zatrzymaniem prawa jazdy prowadzi do sytuacji, w której wyrok w sprawie uniewinniającej zapadnie po okresie na jaki zatrzymano dane prawo jazdy. W takiej sytuacji Rzecznik wskazuje na iluzoryczność instrumentu naprawczego w postaci uznania zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesiące za bezprawny.

W powyższej sprawie również Prokurator Generalny wniósł o zbadanie zgodności nowych przepisów z art. 2 i art. 45 ust 1 Konstytucji oraz art. 4 ust 1 Protokołu nr 7 do Konwencji⁵ oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁶. Prokurator w sprawie zarzutu niekonstytucyjności podobnie do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje na tą samą funkcję i analogicznym skutkiem środka orzeczanego przez starostę z sądowym orzeczeniem o czasowym zakazie prowadzenia pojazdów.

Sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych sprowadza się do legalności wydania decyzji administracyjnej a nie stopnia zawinienia sprawcy czy ewentualnych okoliczności wyłączających winę. Tym samym próba dochodzenia unieważnienia decyzji administracyjnej przez kierowcę, nie spełnia wymogów rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. Prokurator w tym zakresie przywołał ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, z których wynika, iż znaczna aktywność straży gminnych i miejskich w zakresie drogowego pomiaru prędkości budzi uzasadnione obawy o niewystarczające realizowanie zadań ustawowych, gdyż strażę pełnią głównie funkcję fiskalną. Pomijany jest fakt częstego nieprawidłowego pomiaru prędkości wynikającego ze złego

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

5 Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. 2003 nr 42 poz. 364).

6 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. 1977 nr 38 poz. 167).

ustawienia aparatu pomiarowego, profesjonalizmu ludzi obsługujących takie urządzenia czy zjawiska podwójnego odbicia fal od ruchomego obiektu. Wszystkie takie czynniki mogły by zostać poddane pod wątpliwość i orzeczone na korzyść kierowcy przez sąd karny, jednak sąd administracyjny takich przesłanek nie bierze pod uwagę, co właśnie narusza prawa i wolności jednostki w zakresie sprawiedliwego procesu.

Trybunał Konstytucyjny na początku odniósł się do naruszenia zakazu *ne bis in idem*, czyli podwójnej sankcji karnej. Trybunał podkreśla czyn polegający na przekroczeniu prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi wykroczenie z art. 92a kw, jednak czyn ten zagrożony jest tylko karą grzywny. Z drugiej za ten sam czyn przewidziana jest sankcja administracyjna w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy. Aby było możliwe naruszenia zakazu dwukrotnej karalności obie sankcje muszą być sankcjami karnymi. Trybunał, kierując się kryteriami istoty sankcji karnej, stwierdza, iż omawiana sankcja ma charakter administracyjny, więc nie można mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem*.

Sankcja karna pełni w ustawodawstwie dwie kluczowe funkcje, a mianowicie funkcję sprawiedliwościową oraz zapobiegawczą. Omawiana sankcja w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy ma charakter prewencyjny, gdyż taki cel nadał jej ustawodawca. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, jasno można tą intencję odczytać: „wprowadzona sankcja przyczyni się do większej dyscypliny kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzanie obaw przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami”. Ponadto dane statystyczne Komendy Głównej Policji pokazują, iż wskazany cel udało się osiągnąć.

Ustawodawca ma swobodę stanowienia sankcji w prawie, dlatego też kumulacja sankcji administracyjnej wraz z sankcją z kary wymierzonej z przepisów kodeksu wykroczeń nie narusza zasady proporcjonalności w naruszeniu praw i wolności jednostki. W przepisach kodeksu wykroczeń za przekroczenie dozwolonej prędkości, kodeks nie przewiduje innej kary niż kara grzywny. Dlatego też nie można mówić o kumulacji takich samych sankcji, sankcja administracyjna w postaci zatrzymania prawa jazdy nie jest w ogóle przewidziana w przepisach dla wykroczeń. W związku z tym Trybunał stwierdził, iż skarżone przepisy nie naruszają zasady *ne bis in idem*, czyli są zgodne z art. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Kolejnym zarzutem Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianej sprawie jest brak adekwatnych gwarancji procesowych. Pierwszym argumentem jest

brak możliwości uwzględnienia elementów o charakterze subiektywnym, takich jak społeczna szkodliwość lub stopień zawinienia. Trybunał stwierdził, iż trudno jest wykazać elementy subiektywne, które miałyby usprawiedliwić znaczne przekroczenie prędkości przez kierowcę. Warto wskazać, że wszystkie elementy subiektywne mogą być podnoszone przez kierowcę podczas postępowania administracyjnego, wtedy zaliczone zostaną jako materiał dowodowy, który sąd będzie musiał rozpatrzyć. Wskazana przez Prokuraturę przesłanka błędnego pomiaru prędkości, jest rozpatrywana w postępowaniu o wykroczenie, czego skutkiem może być niewinnienie prowadzącego pojazd od zarzutów.

Wskazywana kwestia czasowości odnosząca się do kontroli decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest bezzasadna z uwagi na obowiązujące przepisy, nakazujące określony czas przeprowadzania spraw. Sąd zobowiązany jest za sprawą przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i art. 45 ust. 1 Konstytucji do rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki.

Trybunał podkreśla, że występować mogą szczególne przypadki, w których powinny być uznane za uzasadnione przekroczenie prędkości o więcej niż 50 km/h. Zgodnie z art. 16 § 1 kw „Nie popełnia wykroczenia, kto działa w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane”. Stan wyższej konieczności obecny w kodeksie wykroczeń, nie jest uwzględniony w skarżonych przepisach. Zatrzymanie prawa jazdy jest sankcją administracyjną i jako odrębna kara jest stosowana zawsze przy przekroczeniu prędkości o 50 km/h, bez względu na popełnienie wykroczenia. Dlatego przy obecnym stanie prawnym policja i starosta nie posiada możliwości do odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy z uwagi na stan wyższej konieczności.

W związku z powyższym Trybunał orzekł o zgodności skarżonych przepisów, w jakim przewidują stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej oraz z kodeksu wykroczeń z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP. Ponadto orzeka o niezgodności tych przepisów, w zakresie niedopuszczenia sytuacji usprawiedliwiającej z uwagi na stan wyższej konieczności z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ochrona zabytków

Postanowienie z dnia 7 listopada 2016 r. sygn. akt SK 3/15⁷ dotyczy sprawy, w której skarżąca spółka jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości i właścicielem znajdującego się na niej budynku hotelu. Powyższą nieruchomość nabyła w marcu 2011 r. w celu wyburzenia budynku i wybudowania na tym terenie innej nieruchomości komercyjnej.

25 marca 2011 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków, na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków⁸, w związku z zamiarem wyburzenia hotelu, zwrócił się do Miejskiego Konserwatora Zabytków z wnioskiem o włączenie tej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków. W karcie adresowej zabytku hotelu stwierdzono, że ochronie podlega wystrój elewacji, plastyczna dekoracja wnętrz w postaci mozaiki.

Zdaniem skarżącej spółki, „naruszenia prawa do sprawiedliwej procedury, prawa do sądu oraz prawa do środka odwoławczego upatrywać należy w takim ukształtowaniu procedury, która na żadnym etapie nie pozwala stronie na bycie poinformowanym o działaniach podejmowanych przez organ administracji, na zgłaszanie przez stronę wniosków dowodowych i wypowiedzenie się co do meritum sprawy (zabytkowego charakteru obiektu i celowości włączenia karty adresowej do ewidencji zabytków), na uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy przez organ (wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym) oraz do zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu administracji II instancji”.

Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za konieczne przypomnieć, że zgodnie z art. 78 Konstytucji prawo do środka odwoławczego odnosi się jedynie do orzeczeń i decyzji, a nie innych rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, a nawet i w tym zakresie nie ma charakteru absolutnego, bowiem wyjątki od tej zasady może określać ustawa. Wpisanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, na mocy zaskarżonych przepisów, następuje na mocy zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, o którym mowa w art. 78 Konstytucji, nie może być więc właściwym, a tym samym poprawnym wzorcem kontroli dla zaskarżonych przepisów.

7 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. SK 3/15, OTK ZU A/2016 poz. 84.

8 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003 nr 162 poz. 1568).

Szkody powodowane przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 września 2015 r., sygn., akt K 20/14⁹ rozpatrzył wniosek Prokuratora Generalnego odnoszący się do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące.

Przedmiotem badania zgodności z ustawą zasadniczą były wybrane przepisy ustawy z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody¹⁰. Zdaniem Prokuratora odpowiedzialność Skarbu Państwa powinna zostać rozszerzona na wszystkie zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, objęte ochroną ścisłą i częściową a nie tylko te wymienione w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Ponadto Prokurator wniósł o zbadanie zgodności przepisu tej ustawy ograniczającego zakres podmiotów mogących współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i pól rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami wyrządzonymi przez zwierzęta wymienione w ust. 1.

Zgodnie z art. 126 ust 1. Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez:

- 1) żubry – w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym;
- 2) wilki – w pogłowie zwierząt gospodarskich;
- 3) rysie – w pogłowie zwierząt gospodarskich;
- 4) niedźwiedzie – w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych;
- 5) bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim.

Prokurator twierdzi, że ograniczenie w ustawie do szkód wyrządzonych tylko przez konkretne zwierzęta, za które odpowiedzialność ma ponosić Skarb Państw stanowi przejaw nierównego traktowania przez władzę publiczną i ograniczenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Takie ograniczenie gatunkowe powoduje również pozbawienie osób, które poniosły szkodę wyrządzoną przez inne zwierzęta, niż te wymienione

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2015 r., sygn. akt. K 20/15, OTK ZU 8A/2015 poz. 123.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880).

w ust. 1 utraty możliwości współdziałania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

W tej sprawie stanowisko zabrał Marszałek Sejmu, w którym stwierdził zgodność przepisów ustawy o ochronie środowiska z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji¹¹. Wskazując również, iż zakres ochrony gatunkowej w Polsce poza ustawodawstwem krajowym, jest wyznaczony przez normy wynikające z zobowiązań międzynarodowych i członkostwa w Unii Europejskiej. Ze względu na zmienną politykę państwa w zakresie ochrony gatunkowej zwierząt w ustawie o ochronie przyrody znajduje się upoważnienie dla Rady Ministrów do określania w drodze rozporządzenia, innych niż wymienione w ust. 1 gatunku zwierząt, za których szkody odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. „Koniecznymi przesłankami w tej kwestii jest ustalenie konieczności ochrony danego gatunku przed wyginięciem i wyrządzenie przez ten gatunek szkody w gospodarce człowieka. Zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa wynika zatem łącznie z art. 126 ust 1 i 12.”¹²

Trybunał Konstytucyjny w ocenie konstytucyjności art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazał zgodnie za Marszałkiem Sejmu, iż nie jest to zamknięty katalog zwierząt, za które odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. Odpowiedzialność ulega rozszerzeniu ze względu na art. 126 ust. 12, w którym znajduje się upoważnienie dla Rady Ministrów o wskazanie również innych zwierząt, za których szkody odpowiadać będzie Skarb Państwa. Trybunał jasno wskazał, iż wnioskodawca pominął wyżej wymieniony przepis w swojej argumentacji, co w istotny sposób zmienia postrzeganie odpowiedzialności względem organu państwowego za szkody wyrządzone przez objęte ochroną gatunkowej zwierząt. Ustawodawca, wymieniając w ust. 1 kilka gatunków, ograniczył się tylko do tych, co do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo wyrządzenia szkody, jednocześnie wyposażając Radę Ministrów do jego poszerzania w drodze rozporządzenia. Takie unormowanie zapewnia elastyczność prawną, gdyż lista ta może się zmieniać ze względu na wiele czynników środowiskowych, będących podstawą wydawania rozporządzenia przez Radę Ministrów. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 126 ust. 1 nie narusza zasad równości wobec prawa i ponadto zaznaczył jego łączne obowiązywanie z ust. 12, w przedmiocie odpowiedzialności odszkodowawczej. Ponadto Trybunał stwierdził, że art. 126 ust. 1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

¹² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Sygn. akt K 20/14 BAS-WPTK-2438/14

Ustalając zgodność drugiego z zaskarżonych przepisów ustawy, Trybunał, podobnie jak poprzednio wskazał wnioskodawcy, iż przepis art. 126 ust. 4 powinien być badany łącznie z ust. 5 i ust. 6 pkt. 2 dla pełnego wyrażenia normy prawnej. To właśnie dwa niewskazane przez Prokuratora przepisy określają współdziałanie organów administracji z podmiotami narażonymi na poniesienie szkody w wyniku bytności w ich pobliżu zwierząt objętych ochroną gatunkową. Ponadto przepisy te dają możliwość wyłączenia odpowiedzialności Skarbu Państwa w przypadku braku zgody na współdziałanie z dyrektorem parku lub nie podjęcia działań prewencyjnych w celu uniknięcia poniesienia szkody. Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 126 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2. Konstytucji.

Na marginesie tej sprawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konieczne jest wypracowanie spójnego systemu skutecznego zapobiegania szkodom wyrządzanym przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, przede wszystkim w majątku wykorzystywanym gospodarczo, który stanowi podstawowe źródło dochodów jego właściciela lub użytkownika.

Jest to jednak zagadnienie z zakresu stosowania prawa i polityki państwa, a nie oceny konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, niemniej przez ustawodawcę powinno zostać dostrzeżone.

Wnioski

W omawianych w tym rozdziale orzeczeniach, Trybunał pochylił się zarówno nad kwestią praw majątkowych związanych z ochroną zabytków oraz szkodach powodowanych przez zwierzęta dziko żyjące, a także nad proporcjonalnością przepisów o zatrzymaniu prawa jazdy. Na uwagę zasługuje ostatnie z orzeczeń Trybunału, w którym to wyrażono konieczność wypracowania spójnego i skutecznego systemu zapobiegania naruszeń praw majątkowych powodowanych przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Podsumowanie stanowi więc podkreślenie zasadniczych kwestii związanych z proporcjonalnością ograniczeń praw i wolności jednostki.

Prawo administracyjne proceduralne

Wstęp

Wśród orzeczeń zapadłych między lipcem 2015 r. a grudniem 2016 r. wybrane zostały dwa orzeczenia dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego oraz jedno obejmujące tematykę postępowania w sprawach podatkowych. Pierwsze z nich dotyczy ustalenia właściwej izby Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpatrywania spraw dotyczących podatku akcyzowego. Kolejna sprawa związana była z ustaleniem w drodze uchwały rady gminy inkasenta opłaty targowej bez wyrażenia przez niego zgody na sprawowanie tej funkcji. Natomiast ostatnim orzeczeniem był wyrok w sprawie możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Ustalenie właściwej izby w Naczelnym Sądzie Administracyjnym do rozpatrywania spraw podatku akcyzowego

Postanowienie z dnia 5 kwietnia 2016 r. sygn. akt SK 41/15¹ dotyczyło zbadania zgodności z Konstytucją § 2 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania, w brzmieniu nadanym przez § 1 zarządzenia nr 15 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych

1 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. SK 41/15, OTK ZU A/2016 poz. 5.

w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Skarżącej właściwą izbą w Naczelnym Sądzie Administracyjnym do rozpatrywania spraw dotyczących podatku akcyzowego powinna być Izba Finansowa. Przepisy zarządzenia Prezesa NSA nr. 17 z 2007 r. przewidują dla spraw z zakresu wyżej wymienionego podatku, w których właściwe są organy celne oraz organ je nadzorujący, należą do wydziału Izby Gospodarczej NSA. Skarżąca zarzuciła, że zakwestionowane regulacje zostały wydane z przekroczeniem przewidzianego w art. 41 ustawy – prawo o ustroju sądów administracyjnych², zakresu upoważnienia Prezesa NSA do tworzenia i znoszenia w Izbach NSA wydziałów oraz z naruszeniem § 2 ust. 4 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skarżąca stwierdziła ponadto, iż zarządzenie nr. 17 z 2007 roku narusza prawo do rozpoznawania spraw przez sąd właściwy oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowienia przez nie prawa. W ocenie skarżącej, właściwość sądu, jako cecha ustrojowa wymiaru sprawiedliwości, ma fundamentalne znaczenie dla urzeczywistnienia prawa do rzetelnego procesu.

Sprawa została umorzona, ponieważ zdaniem Trybunału nie nastąpiło faktycznie naruszenia praw i wolności, co jest jedną z obowiązkowych przesłanek skargi konstytucyjnej. Skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów mogących przemawiać za tym, że rozpoznanie jej sprawy w Izbie Gospodarczej, a nie Finansowej tego samego ustrojowo (instytucjonalnie) właściwego sądu – NSA, mogło mieć jakikolwiek wpływ na rzetelność (sprawiedliwość) postępowania w sprawach, na tle których wniesione zostały skargi konstytucyjne.

Trybunał na kanwie tej sprawy wypowiedział się na temat zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Zdaniem Trybunału art. 45 ust. 1 Konstytucji wyrażający prawo do rozpatrywania spraw przez właściwy sąd nie jest tak skonkretyzowane jakby chciała tego Skarżąca. Z tego artykułu nie wynika prawo do rozpatrywania spraw przez dany skład orzekający właściwego sądu, działającego w ramach jego określonej jednostki organizacyjnej. Regulacje określające wewnętrzną strukturę organizacyjną sądów (w tym administracyjnych)

2 Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1269).

adresowane są bowiem nie do jednostek, lecz przede wszystkim do organów sądu. Trybunał uznał, że prawo do rozpatrywania spraw przez właściwy sąd obejmuje obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę właściwości sądów, tak aby każdej z wnoszonych spraw był przypisany jakiś sąd. Przepis ten nie zawiera dyrektyw co do tego, która z jednostek organizacyjnych właściwego sądu winna rozpatrywać sprawy danego rodzaju.

Zasady wyznaczania przez radę gminy inkasenta opłaty targowej

Postanowienie z dnia 22 marca 2016 r. sygn. akt SK 35/14³ dotyczy skargi konstytucyjnej wniesionej o stwierdzenie niezgodności art. 19 pkt 2 w związku z art. 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴, w zakresie, w jakim zezwala na wyznaczenie przez radę gminy inkasenta opłaty targowej bez uprzedniego uzyskania jego zgody, z art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 64 ust. 1 i 2, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stroną skarżącą jest spółka powstała na podstawie programu Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w ramach którego stworzono sieć rolno-spożywczych rynków hurtowych. Blisko 90% akcji spółki posiada Ministerstwo Skarbu Państwa. Skarga konstytucyjna została wniesiona przez skarżącą ze względu na uchwałę Rady Gminy, na mocy której spółka została wyznaczona jako inkasent opłaty targowej na należącym do niej targowisku, za odpowiednim wynagrodzeniem. Dotychczasowo skarżącą łączyła z gminą umowa na pobór takiej opłaty jednak po uchwale rady gminy postanowiła zerwać obowiązującą umowę zaznaczając, brak dalszej chęci występowania w roli inkasenta. Rada Gminy nie uznała jednak tego wypowiedzenia i wyznaczyła skarżącą spółkę jako inkasenta.

Spółka wniosła o uchylenie niekorzystnej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który dokonał jej uchylenia stwierdzając, iż dopuścił się naruszenia prawa, w związku z czym stwierdzono jej nieważność. Głównym powodem był brak wyrażonej zgody przez skarżącą spółkę objęcia funkcji inkasenta. Gmina wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego

³ Postanowienie z dnia 22 marca 2016 r., sygn. SK 35/14, OTK ZU A/2016 poz. 3.

⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 nr 9 poz. 31).

rozpatrzenia, powołując się na brak podstaw prawnych ograniczenia uprawnień organów samorządu terytorialnego w przedmiocie uzyskania zgody od podmiotów wyznaczonych do pełnienia funkcji inkasenta. Wojewódzki Sąd Administracyjny ponownie rozpatrzył sprawę skarżącej, uznając ją za niezasadną, gdyż rada gminy nie działała niezgodnie z prawem. Spółka wniosła skargę kasacyjną, która została oddalona.

Głównym argumentem skarżące jest ograniczenie jej wolności co do rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej oraz wyboru podmiotów, z którymi spółka nawiązuje współpracę. Rola inkasenta została narzucona jej z góry, bez względu na przedstawione stanowisko odmowne w postaci chęci sprawowania tej funkcji. Taka decyzja rady gminy wiąże się dodatkowymi nakładami finansowymi na wyznaczenie dodatkowej osoby do pobierania opłaty targowej i przekazywania jej radzie gminy. Ponadto skarżąca zauważa, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy, natomiast tutaj spotykamy się z sytuacją uchwały samorządu terytorialnego.

Prokurator Generalny w swoim pisemnym stanowisku wnosi o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu ustawy podatkowej z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. Co do reszty wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie pozostałych naruszenia przepisów art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji spowodowane jest brakiem uzasadnienia ze strony skarżącej naruszenia tych przepisów. Zdaniem Prokuratora obowiązkiem inkasenta, co do którego nie potrzebna jest jego zgoda jest pobranie opłaty i wpłacenie na rachunek gminy. Nałożenie dodatkowych obowiązków musi wiązać się z zawarciem odpowiedniej umowy o inkaso z inkasentem. Wskazane zostało również, iż w praktyce zostanie inkasentem w drodze uchwały rady gminy w przypadku braku realizacji powierzonych obowiązków nie rodzi żadnej odpowiedzialności.

W swoim stanowisku Prokurator wyraził również sformułowanie, że prawo do wolności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, dlatego też jej ograniczenie przez ustawodawcę jest dopuszczalne, pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek. Ograniczenie to musi być wyrażone w ustawie, co miało miejsce, gdyż uchwałą rady gminy jest konkretyzacja postanowień ustawy. Po drugie spełniony został ważny interes publiczny, gdyż dzięki ustanowieniu inkasenta rada gminy obniża kosztu poboru opłat. Podobne stanowisko w tej sprawie zajął Marszałek Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w powyżej sprawie postanawia o umorzeniu postępowania w zakresie badania zgodności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu braku spełnienia przesłanki uzasadnienia zarzutu skarżącej o naruszenie tych przepisów. Natomiast interpretując zaskarżony przepis art. 19 pkt. 2 ustawy podatkowej podjęcie uchwały przez radę gminy sprawie, iż część jej kompetencji zostaje przeniesiona na wskazanego inkasenta. Powoduje to powstanie stosunku publicznoprawnego między gminą a wskazaną osobą. W przedmiocie kolejnego wzorca kontroli konstytucyjnej zgodności skarżąca wskazała art. 20 i 22 Konstytucji, dlatego też zbadana została zdolność skargowa spółki.

Skarżąca spółka została utworzona przez Skarb Państwa, który posiada blisko 90 % akcji, dlatego też w świetle obowiązującego prawa jest publicznym podmiotem gospodarczym o ograniczonej zdolności skargowej. Dlatego konieczne było ustalenie czy skarżąca korzysta z ochrony konstytucyjnych praw i wolności, chronionych przez art. 20 i 22 Konstytucji, na tej samej zasadzie co podmioty prywatnoprawne. Trybunał zadecydował o tym, że spółka nie może kwestionować w trybie skargi konstytucyjnej nałożonych na nią obowiązków inkasenta opłaty targowej. Podjęcie dodatkowej aktywności nie oznacza rozszerzenia działalności spółki, Trybunał jasno wskazuje, że zachodzi związek między pierwotnym celem utworzenia spółki, czyli zorganizowanie rynku hurtowego dla producentów rolnych a obowiązkiem nałożonym przez radę gminy. Z punktu widzenia uchwałodawczy takie rozwiązanie było racjonalne i konieczne z ważnego interesu publicznego, jakim było zmniejszenie kosztów ponoszonych przez gminę. Dlatego też Trybunał uznał, że takie rozwiązanie jest tylko dookreśleniem obowiązków publicznoprawnych związanych z jej działalnością.

Możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelnego Sądu Administracyjnego

W wyroku z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15⁵ Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniesioną skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności wybranych przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami

5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, OTK ZU A/2016 poz. 87.

administracyjnymi⁶ w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelną Sąd Administracyjny z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości, zasadą bezpieczeństwa prawnego i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji⁷.

Skarżąca, prowadząc postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym o uznanie skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, otrzymała wyrok odmowny oraz zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania kasacyjnego. Od wyroku wyniesione zostało zażalenie na postanowienie w przedmiocie zasądzonych kosztów, które w następnym postanowieniu NSA zostało uznane za niedopuszczalne. Skarżąca na kanwie tej sprawy wniosła o zbadanie zgodności w przedmiocie wymogu sprawiedliwej procedury sądowej, jako jednego z podstawowych praw jednostki w Konstytucji. W przekonaniu wnioskodawcy skargi konstytucyjnej, pozbawienie prawa do weryfikacji wysokości zasądzonych kosztów uniemożliwiło jej ochronę, jak sama wskazuje przed arbitralnym i wadliwym rozstrzygnięciem pierwszej sprawy.

W świetle innego wyroku Trybunału odnoszącego się do rozstrzygnięcia kosztów procesu związanego z udzieloną pomocą prawną, wydanego na etapie odwoławczym⁸. Orzeczono o uznaniu takich kosztów za orzeczone w sądzie pierwszej instancji, o ile były rozstrzygane w danej sprawie po raz pierwszy. Dlatego w omawianej sprawie TK zastosował analogie w procesie wyvodu, gdyż stwierdził, że jeżeli sąd odwoławczy orzeka o kosztach procesu, to należy jednostce zagwarantować możliwość zakwestionowania tej decyzji, gdyż dotyczy ona bezpośrednio praw majątkowych uczestników postępowania.

W powyższej sprawie stanowisko zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia postępowania o kosztach postępowania kasacyjnego z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 64 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

6 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1270).

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

8 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, OTK ZU 2A/2015 poz. 17.

Zdaniem Prokuratora skarga nie spełnia wymogu odpowiedniego zarzutu niezgodności w przedmiocie braku w p.p.s.a regulacji umożliwiającej wniesienie zaskarżenia na art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Ponadto w tym zakresie nie przedstawiono szczegółowej i precyzyjnej argumentacji.

Brak odpowiedniego środka zaskarżenia postanowienia NSA o kosztach postępowania kasacyjnego jest wadliwe, w przedmiocie procedury sądowej, mającej zapewnić gwarancje sprawiedliwego i zgodnego z prawem orzeczenia. Prokurator zaznaczył również, iż nie zachodzą odpowiednie przesłanki do wyłączenia prawa do zażalenia, które przysługują jednostce. „Brak możliwości kontroli orzeczenia NSA w sprawie kosztów postępowania kasacyjnego może w niektórych wypadkach prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym nieprawidłowych rozstrzygnięć, niekorzystnych finansowo dla stron postępowania”⁹.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia odnośnie naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji, dlatego stanowisko zostało ograniczone do pozostałych wzorców kontroli. W przypadku argumentacji naruszenia praw wynikających z art. 64 wnioskodawca nie przedstawił naruszenia praw majątkowych, wskutek wydania postanowienia o kosztach postępowania. Z uwagi na niedostateczne uzasadnienie zarzutów, prowadzi to do umorzenia wydania wyroku w części dotyczącej zbadania zakwestionowanych przepisów ustawy p.p.s.a z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Również art. 176 ust. 1 nie może znaleźć zastosowania w przedmiocie tejże sprawy, gdyż jest to przepis o charakterze ustrojowym. Z tego przepisu nie wynikają prawa i wolności przysługujące jednostce, dlatego też nie może on być wzorcem kontroli skargi konstytucyjnej.

Punktem wyjścia w powyższej sprawie jest istota orzeczenia o kosztach postępowania, jako uznanie ich za odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uznanie za odrębną sprawę daje gwarancję dwuinstancyjności postępowania przeciwko zasądzonym kosztom. Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, orzekał w sprawach dotyczących kosztów procesowych. Analizując różniące między rozstrzygnięciem o kosztach procesu oraz rozstrzygnięciem w przedmiocie zwolnienia z kosztów sądowych, przyjęte zostało stanowisko, iż tylko koszty procesu nie stanowią odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji¹⁰. Z kolei w innych

⁹ Prokurator Generalny PG VIII TK 141/15, SK 46/15.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/o8, OTK ZU nr 3/A/2009 poz. 29.

orzeczeniach Trybunał interpretował pojęcie „sprawy” w sposób szeroki, w oderwaniu od konkretnych ustaleń ustawowych. W takim rozumieniu należy interpretować przez wzgląd na prawo do sądu, jako prawo z zakresu wolności i praw obywatela o charakterze najszerszym. Przyjmując właśnie to założenie, Trybunał orzekło o uznaniu kosztów postępowania sądowego za odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż dotyczy praw majątkowych stron i z tego względu zasługuje na rozpatrywanie jej w trybie dwuinstancyjnym.

Kolejna kwestia dotyczyła odpowiedzi na pytanie, czy postępowanie w przedmiocie kosztów postępowania wydane po raz pierwszy ale przez sąd odwoławczy może być uznane, jak postanowienie wydane w pierwszej instancji. Na podstawie wcześniejszego wyroku¹¹, Trybunał posłużył się sformułowaniem „orzeczenia materialnie pierwszego”, co należy interpretować jako uznanie orzeczenia o kosztach procesu za wydane przez sąd pierwszej instancji, w każdym przypadku jego postanowienia po raz pierwszy, niezależnie od instancji. Za sprawą przytaczanego wyroku, taki kierunek argumentacji Trybunał powieliła w sprawach dotyczących sądu drugiej instancji orzekającym w danym przedmiocie sprawy po raz pierwszy.

Trybunał, przystępując do podniesionych zarzutów przez skarżącą, podziela argumentację zawartą w wyroku w podobnej sprawie tylko z udziałem Sądu Najwyższego. W wyroku o sygn. SK 63/12¹², zgodnie z którym „postępujący stopień skomplikowania poszczególnych spraw, a przez to również wzrastające koszty ich prowadzenia, powoduje, że mające akcesoryjny charakter orzeczenie o kosztach (...) może, i niejednokrotnie, ma równie istotne znaczenie, co rozstrzygnięcie o istocie samej sprawy”. Jak wcześniej wskazano postanowienie o kosztach postępowania, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy ma taki sam charakter jakby było postanowione w pierwszej instancji. Odmiennie sytuacja przedstawia się gdy takie same koszty zostały postanowione przez Sąd Najwyższy, wtedy z uwagi na najwyższą pozycję w hierarchii orzeczniczej nie przysługuje już odwołanie od zasądzonych kosztów.

Przepis art. 78 Konstytucji: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Odstępstwa od głównej zasady

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU 3A/2007 poz. 32.

¹² Wyrok z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU 9A/2015 poz. 146.

muszą znajdować uzasadnienie w danych okolicznościach badanej sprawy, gdyż mogłoby to doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych. W ocenie Trybunału okoliczności faktyczne przedstawiane przez skarżącą kwalifikują się do uznania ich za wyjątek w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Pozycja NSA różnie się od pozycji Sądu Najwyższego w ustawie zasadniczej, jednak jej równorzędność nie może ulec zakwestionowaniu. Naczelny Sąd Administracyjny jest nadrzędnym sądem w pionie sądownictwa administracyjnego, rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń WSA, sprawuje kontrolę nad działalnością publiczną, orzeka o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej oraz rozstrzyga o sporach kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny, zajmujący najwyższą pozycję w hierarchii sądów administracyjnych, orzeka co do zasady ostatecznie, a jego orzeczenia kwalifikują się jako wyjątki w sprawach środków zaskarżenia. Mając to na względzie, Trybunał uznał, za niemożliwość zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego przez ten sąd po raz pierwszy, pomimo przytaczania wcześniejszych orzeczeń. Zdaniem Trybunału takie uznanie nie narusza konstytucyjnych standardów. Przeciwnie rozstrzygnięcie byłoby nie do pogodzenia z licznymi kompetencjami NSA mającymi na celu zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego i pewności prawa.

Trybunał musiał w tej sytuacji dokonać ważenia pozostających ze sobą w konflikcie wartości. Uznał za słuszne przyznanie pierwszeństwa zasadzie ekonomiki procesowej, uznając w tym przypadku sprawność i efektywność systemu sądownictwa za ważniejsze od rygorystycznego przestrzegania prawa do rozpatrzenia sprawy w dwóch instancjach. Zdaniem Trybunału odmienne rozwiązanie może „skutkować obniżeniem jakości wydawanych rozstrzygnięć, z rażąco szkodą dla chronionego konstytucyjnie bezpieczeństwa obrotu prawnego (...) [oraz] dynamiki rozpoznawanych spraw, godząc tym samym w jeden z elementów prawa do sądu, jakim jest prawo do niezwłocznego rozpoznania sprawy”.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził zgodność art. 194 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podsumowanie

W omawianych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zajmował się problematyką dotyczącą postępowań sędowoadministracyjnych oraz sprawą z zakresu postępowań podatkowych. Na kanwie sprawy związanej z kontrolą sądową działalności administracji podatkowej, Trybunał wyjaśnił zakres przedmiotowy prawa do sądu. Prawo wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie konkretyzuje dokładnej jednostki organizacyjnej danego sądu, tylko ogólna zasadę rozpatrywania sprawy przez właściwy rodzajowo sąd. W pierwszym wyroku z zakresu postępowania sędowoadministracyjnego, Trybunał zdecydował o możliwości nałożenia obowiązków inkasenta opłaty targowej na spółkę będącą publicznym podmiotem gospodarczym, pomimo braku wyrażenia przez nią zgody. Takie rozwiązanie Trybunał uznał za racjonalne i konieczne z uwagi na ważny interes publiczny w postaci zmniejszenia kosztów ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. W ostatniej ze spraw dokonano ważenia wartości, przyznając pierwszeństwo zasadzie sprawności i efektywności systemu sędownictwa nad ścisłym przestrzeganiem prawa do dwóch instancji. Zdaniem Trybunału możliwość zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania w sprawach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w obliczu licznych kompetencji tego organu skutkowałoby zachwianiem bezpieczeństwa obrotu prawnego i pewności prawa.

Prawo karne wykonawcze

Ustawa o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób wywołała bardzo wiele kontrowersji oraz zapoczątkowała dyskusję na temat dopuszczalności postpenalnej detencji tzw. *sprawców niebezpiecznych*. Umożliwiła umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym więźniów, po odbyciu przez nich kary pozbawienia wolności w systemie terapeutycznym, u których stwierdzono m.in. zaburzenie osobowości, które może skutkować popełnieniem poważnych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej. Założeniem ustawy była implementacja do polskiego porządku prawnego dwóch dyrektyw unijnych oraz Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych¹.

Zgodnie z projektem rządowym złożonym do łaski marszałkowskiej 17 lipca 2013 r. celem Ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób było:

1. wprowadzenie do prawa polskiego rozwiązań przewidujących terapię, w warunkach izolacji, sprawców przestępstw, którzy z powodu

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępując decyzję ramową Rady 2004/68/WsiSW oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WsiSW.

zaburzonej psychiki mogą ponownie popełnić groźne przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu, bezpieczeństwu powszechnemu lub wolności seksualnej,

2. umożliwienie tym sprawcom, w wyniku odbytej terapii, readaptacji do społeczeństwa i funkcjonowania w nim zgodnie z zasadami współżycia społecznego,
3. umożliwienie efektywnego monitorowania zachowania tych spośród sprawców, którzy po odbyciu kary będą przebywać na wolności².

Zdaniem W. Brzozowskiego³ na pierwszy plan wysunięto perspektywę oddziaływań naprawczych na sprawcę, pomijając wśród głównych celów kwestię izolacji tych osób od społeczeństwa. Zostało to zaakcentowane we fragmencie uzasadnienia, który wskazuje, że obowiązywanie ustawy ograniczy stygmatyzację niebezpiecznych przestępców, a także związane z nią zagrożenia dla ich życia i zdrowia, gdyż dojdzie do wykształcenia się społecznego przekonania, iż osoby takie po odbyciu terapii nie stanowią już zagrożenia. Wynikałoby z tego, że medykalizacja wizerunku sprawców niebezpiecznych przestępstw zadziała korzystnie w procesie ich readaptacji społecznej. Projektodawca wskazał jednak, że walory ochronne nowych rozwiązań nie ograniczają się do sprawców i obejmują całe społeczeństwo, czerpiące wymierną korzyść z ich izolacji. Społeczeństwo będzie bowiem skutecznie chronione przed najbardziej brutalnymi przestępstwami popełnionymi przez osoby, które w przeszłości już się takich czynów dopuściły, a zachodzi bardzo wysokie prawdopodobieństwo, że w związku z zaburzoną psychiką dopuszczą się ich ponownie.

Odmiennej opinii wyraziła Fundacja Helsińska⁴. Wskazała, że ustawa ma na celu jedynie pozbawienie wolności bez żadnych wskazań medycznych, w odróżnieniu od m.in. rozwiązań obowiązujących na gruncie ustawy

2 Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (druki nr 1577 i 1818), http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=52&dzien=1&wyp=72&symbol=RWYST-APIENIA_WYP&id=130 [dostęp: 18.06.2017 r.].

3 W. Brzozowski, *Przestępcy niebezpieczni*, referat przedstawiony na konferencji zorganizowanej przez Katedrę Kryminologii i Polityki Kryminalnej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW we współpracy z Komisją Badań i Rozwoju przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie (Warszawa, 29 listopada 2013 r.).

4 Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie połączonych wniosków i pytań prawnych dotyczących zgodności niektórych przepisów ustawy

o ochronie zdrowia psychicznego, ze względu na to, że cel zorientowany na potrzebę terapii osób stwarzających zagrożenie jest iluzoryczny i nierealny. To co miało być środkiem stało się celem samym w sobie. Odnieśli się do tego eksperci psychiatrzy biorący udział w procesie legislacyjnym. Podkreślali oni przede wszystkim, że *według obecnego stanu wiedzy przymusowo w podmiocie leczniczym nie można umieszczać osób, których stan zdrowia tego nie wymaga*⁵. W projekcie natomiast podkreślono, że upośledzenie umysłowe, zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych to zaburzenia psychiczne wymagające leczenia. Wielokrotnie wskazywano również, że w psychiatrii nie istnieje pojęcie psychoterapii bez zgody pacjenta.

Ustawa sprawia, że psychiatria staje się środkiem do realizacji celu, jakim jest izolacja, pomimo że wyleczenie osób ze stwarzania zagrożenia przez ich umieszczenie w podmiocie leczniczym na obecnym poziomie wiedzy jest niemożliwe. Może to powodować, że pobyt w Ośrodku przerodzi się w bezterminową izolację, z uwagi na fakt, że prawdopodobieństwo popełnienia przestępstw nadal będzie bardzo wysokie.

W dniu 23 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny ogłosił ważny wyrok⁶ (sygn. K 6/14) z perspektywy poszanowania praw osób pozbawionych wolności

Podmiotami inicjującymi postępowanie byli w tym przypadku: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sąd Okręgowy w Lublinie I Wydział Cywilny, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu Wydział I Cywilny. Rozprawie przewodniczył sędzia Stanisław Biernat, sprawozdawcą był sędzia Andrzej Rzepliński. Ponadto, w składzie orzekającym zasiadali: sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz i Andrzej Wróbel. Każdy z zarzutów przedstawionych przez wnioskodawców oraz sądy pytające został rozpatrzony w ujęciu problemowym, zgodnie z zasadą skargowości, wynikającą z art. 7 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Trybunał spośród wielu zakwestionowanych przepisów ustawy uznał, że tylko jeden z nich narusza postanowienia Konstytucji. Został wskazany

o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób z Konstytucją RP.

5 Pismo prof. Marka Jaremy z 24 kwietnia 2013 r. (KK-O-3-3/13).

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. K 6/14.

przez Rzecznika Praw Obywatelskich,⁷ dotyczy procedury weryfikowania potrzeby dalszego pobytu osoby stwarzającej zagrożenie w Ośrodku w Gośtynie. Art. 46 ustawy przewiduje sporządzenie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym tylko przez jednego lekarza psychiatrę, jest niezgodny z art. 41 ust. 1. Trybunał Konstytucyjny uznał, że Sąd zobowiązany jest zapoznać się z opiniami szerszego grona ekspertów, dwóch biegłych lekarzy psychiatrów, w sprawach osób z zaburzeniami osobowości ponadto biegłego psychologa, a w sprawach osób z zaburzeniami preferencji seksualnych, ponadto biegłego lekarza seksuologa lub certyfikowanego psychologa seksuologa.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących penalnego charakteru ustawy, które zostały podniesione przez Prezydenta, Rzecznika oraz Sąd Okręgowy w Lublinie, Trybunał Konstytucyjny ocenił, że umieszczanie w Ośrodku albo poddane nadzorowi prewencyjnemu ma charakter hybrydalny. Umieszczenie to stanowi końcowy efekt badania osoby, której zachowania w trakcie wykonywania długoterminowej kary pozbawienia wolności doprowadziły dyrektora zakładu karnego do wniosku, że w interesie publicznym jest prowadzenie wobec niej, po zwolnieniu z zakładu karnego, wyspecjalizowanych działań terapeutycznych w okresie limitowanego czasowo przymusowego pobytu w Ośrodku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przesłanką umieszczenia w Ośrodku nie jest czyn, za który skazany odbył karę długoterminowego pozbawienia wolności, lecz stwierdzone w czasie odbywania tej kary głębokie, wielokierunkowo uwarunkowane, zaburzenie osobowości, sprawiające, że człowiek taki stwarza na wolności realne zagrożenie dopuszczenia się czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźby jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej wobec innych ludzi.

Powyższa sprawa wymagała zastosowania przez Trybunał Konstytucyjny formuły wazenia wartości, zasad podobnie jak opracował to R. Alexy⁸. Kolidująca zasada nastąpiła pomiędzy prawem do wolności osobistej każdego człowieka a ochroną życia i zdrowia innych ludzi. Zwróciły na to uwagę dwa ww. podmioty inicjujące kontrolę abstrakcyjną – Prezydent RP oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Podsumowując, inicjatorzy postępowania zakwestionowali aż 12 z 59 przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, z czego jedynie zarzut, że art. 46 ust. 1 ww. ustawy, w jakim przewiduje

7 Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 16 maja 2014 r., sygn. K 11/14.

8 M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 63 i n.

sporządzanie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu skazanego stwarzającego zagrożenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym tylko przez jednego lekarza psychiatrę, został w pełni uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Mimo iż niektórzy autorzy podkreślali, że przepis ma charakter gwarancyjny⁹, albowiem nakłada na sąd obowiązek badania nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy zasadności umieszczenia osoby w ośrodku w Gostyninie, sąd konstytucyjny słusznie dostrzegł mankamenty tegoż rozwiązania. Skoro izolacja postpenitencjarna motywowana jest różnego rodzaju zaburzeniami psychicznymi, należałoby spojrzeć na sprawę systemowo, porównując chociażby przepisy karnoprocesowe dotyczące badania stanu zdrowia psychicznego oskarżonego. Na mocy art. 202 Kodeksu postępowania karnego¹⁰ sąd powołuje w tym celu obligatoryjnie dwoje biegłych z zakresu psychiatrii, a nadto przepis od 7 czerwca 2010 r. wymaga by zdrowie psychiczne oskarżonego pod kątem ewentualnych zaburzeń preferencji seksualnych ocenił dodatkowo seksuolog. Przy czym słusznie zdaniem autorów podnosi się w literaturze przedmiotu, że zbadanie stanu zdrowia psychicznego oskarżonego pod kątem zaburzeń preferencji seksualnych powinni inicjować biegli psychiatry¹¹. Odmiennie kwestię tę rozstrzygnął Sąd Najwyższy orzekając, że powołanie przez sąd, a w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratora – na podstawie art. 202 § 3 k.p.k. – biegłego lekarza seksuologa do udziału w wydaniu opinii o stanie zdrowia psychicznego oskarżonego w zakresie zaburzeń preferencji seksualnych, nie wymaga wniosku biegłych lekarzy psychiatrów, o którym mowa w art. 202 § 2 k.p.k.¹². Warto przy tym podkreślić, że w przepisach karnoprocesowych mowa jest o opiniach, zaś w przepisach ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami jedynie o jednej opinii psychiatry.

9 P. Krawczyk, *Problem konstytucyjności tzw. ustawy o bestiach*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, nr 100/2014, s. 113.

10 Dz. U. 1997 nr 89 poz. 555.

11 K. Zgryzek, *Badanie stanu zdrowia psychicznego oskarżonego*, [w:] *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, T. Grzegorzczak (red.), Warszawa 2011, s. 167–168.

12 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2013 r., sygn. I KZP 8/2013, OSNKW 2013/10/83.

Stanowisko Sądu Najwyższego

Jednak to również ustawa o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami, mimo zaledwie kilku lat obowiązywania, stała się przedmiotem badania judykatury, a dyskutowane w niniejszym rozdziale orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było przywołane nawet przez Sąd Najwyższy. Było to orzeczenie w przedmiocie sprawy skargi kasacyjnej M. T., który został skazany w 1989 r. za czyny lubieżne oraz zabójstwo czterech chłopców¹³. Ówczesny Kodeks karny z 1969 r. nie znał kary dożywotniego pozbawienia wolności. Karami była m.in. kara 25 lat pozbawienia wolności oraz kara śmierci. Na mocy generalnego aktu łaski, jakim jest ustawa z 1989 o amnestii¹⁴ zamieniono karę główną na kolejną z najsurowszych. Art. 7 ust. 3 wspomnianej ustawy nakazywał nie tylko zamianę kary ostatecznej na karę 25 lat pozbawienia wolności, ale także łączył orzeczoną obok niej karę [obecnie środek karny – przyp. aut.] pozbawienia praw publicznych do 10 lat. Beneficjentem tegoż rozwiązania był wnioskodawca ww. skargi kasacyjnej, który był wielokrotnie badany przez zespoły biegłych, a w oparciu o wyniki sądy orzekające w kolejnych sprawach podawały, że oskarżony, popełniając czyny zabronione, rozumiał ich znaczenie i istotę, nie cierpiał na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy lub zespół psychoorganiczny. Stwierdzano u niego cechy nieprawidłowej osobowości z zaburzeniami psychoseksualnymi z cechami pedofilii. Opinie biegłych podkreślały, że skazany nie umie radzić sobie z przeżyciami, emocjami, nie respektował przyjętych norm społecznych, zaś oskarżony nie polemizował z powyższymi diagnozami¹⁵. Konkretyzując, M. T. wykazywał głębokie zaburzenia osobowości w postaci osobowości nieprawidłowej antysocjalnej z zaburzeniami preferencji seksualnej o typie pedofilii sadystycznej, co zdaniem orzekającego w jego sprawie sądu okręgowego nie zmieniło się przez 25 lat odbywania kary.

Sąd okręgowy ocenił, że powyższe okoliczności wskazują na bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez skazanego podobnego do poprzednich przestępstwa.

Uchwalenie samej ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami odbyło się niejako pod presją medialną, albowiem wiele dzienników o zasięgu

¹³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 821/14.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 grudnia 1989 r. o amnestii (Dz. U. 1989 nr 64 poz. 390).

¹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 821/14.

ogólnopolskim¹⁶ wyrażało niezadowolenie z powodu zakończenia odbywania kary przez M. T. Okres odbywania wymierzonej mu kary pozbawienia wolności upływał 11 lutego 2014 r., co determinowało tempo procesu legislacyjnego¹⁷, który okazał się być zaskakująco krótki (5 miesięcy) biorąc pod uwagę przypadający na owy czas okres wakacyjny.

Na kanwie sprawy M. T. legislatywa i władza sądownicza przemówiły jednym głosem¹⁸, albowiem sąd okręgowy rozpoznający sprawę przy zastosowaniu przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób za zaburzeniami stwierdził, że zasadniczym celem ustawy jest poddanie sprawców najpoważniejszych zbrodni z użyciem przemocy lub na tle *seksualnym* przymusowej terapii, po to, by zapobiec popełnieniu przez nich w przyszłości podobnych czynów, nie zaś ich represjonowanie przez ponowne ukaranie za ten sam czyn. Przewidziany w ustawie środek prewencyjny w postaci izolacji ma być zgodnie z prezentowanym przez sąd okręgowy orzekający w sprawie M. T. pozbawieniem wolności w rozumieniu art. 31 i 41 Konstytucji, jak również w rozumieniu art. 5 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁹. Zdaniem tego sądu tryb *postępowania na postawie przepisów przedmiotowej ustawy*, zapewnia rozpoznanie sprawy z zachowaniem standardów sprawiedliwości i rzetelności. Na mocy art. 2 ust. 3 ustawy o postępowaniu wobec osób do procedury stosuje się przepisy k.p.c. A. Barczak-Oplustil zaaprobowała takie uregulowanie i zadała dalej idące pytanie o zasadność decyzji ustawodawcy, który uregulował (przynajmniej część) środki zabezpieczające w Kodeksie karnym²⁰. Zdaniem autorki, nie należy łączyć zabezpieczenia społeczeństwa przed osobami z zaburzeniami psychicznymi z warunkiem popełnienia przez nich przestępstwa. Prowadzi to bowiem przerwaniem pracy psychiatrów na prawników²¹.

16 <http://www.polskatimes.pl/artukul/3335199,mariusz-trynkiewicz-to-niejedyny-przestepca-ktory-wyjdzie-na-wolnosc-kto-uniknal-kary-smierci,id,t.html>.

17 Proces legislacyjny dostępny pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/opisy/1577.htm> [dostęp: 26.06.2017 r.].

18 Uzasadnienie do projektu ustawy o postępowaniu wobec osób...; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26.01.2017 r., sygn. I CSK 821/14.

19 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. nr 638 poz. 284).

20 A. Barczak-Oplustil, *Charakter środków zabezpieczających w nowelizacji Kodeksu karnego z 20 lutego 2015 r. Wprowadzenie do dyskusji*, „Palestra”, 14/2015, s. 121.

21 A. Barczak-Oplustil, *Środki reakcji „prawnokarnej” wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*

Zdaniem części przedstawicieli doktryny faktyczne pozbawienie wolności, do którego dochodzi przez umieszczenie osoby stwarzającej zagrożenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym nie stanowi reakcji na popełniony przez nią czyn, lecz na niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób niż ta u której stwierdzono zaburzenie psychiczne²². W związku z powyższym podnosi się, że taka izolacja postpenitencjarna nie stanowi kary w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Choć samo orzeczenie wydaje się być zdaniem autorów zbyt ostrożne w swych wnioskach, oddać należy składowi orzekającemu, że sprawa izolacji postpenitencjarnej została rzetelnie przedstawiona podczas rozprawy. Sam stenogram rozprawy liczy 70 stron²³, a trudne kwestie wyjaśniane były w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich przez ekspertów Zespołu do spraw wykonywania kar, dr Ewę Dawidziuk oraz dra Marcina Mazura. Nieprzypadkowy wydaje się być również wybór sprawozdawcy, którym był sędzia prof. Andrzej Rzepliński, który naukowo zajmuje się prawem penitencjarnym²⁴. Autorzy kontestują orzeczenie w części, w której nie stwierdza naruszenia zasady nie karania dwa razy za ten sam czyn (*ne bis in idem*) przez dopuszczenie w istocie ponownej izolacji penitencjarnej (nie leczniczej) wobec osoby, która zakończyła odbywanie kary. Choć zdaniem autorów orzeczenie jest akceptowalne z punktu widzenia wyważenia chronionych prawem wartości, to zabrakło w nim szerszego wyjaśnienia zgodności przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami z zasadą podwójnego nie karania za ten sam czyn. W powyższej sprawie zwraca uwagę, że jedynym podmiotem inicjującym, który podniósł, że art. 46 ww. ustawy narusza przepisy Konstytucji był Rzecznik Praw Obywatelskich. Zdanie odrębne do wyroku zostało zgłoszone przez sędziego Andrzeja Wróbla.

w perspektywie zasad zawartych w Konstytucji. Wybrane zagadnienia, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 4/2014, s. 75.

22 *Ibidem*, s. 61; M. Królikowski, A. Sakowicz, *Granice legalności postpenalnej detencji sprawców niebezpiecznych*, „Forum Prawnicze”, nr 5/2013, s. 17 i n.

23 Stenogram dostępny pod adresem: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%206/14> [dostęp: 26.06.2017 r.].

24 Np. A. Rzepliński, *Rodziny więźniów długoterminowych*, Wrocław 1981.

Zasady rozpoznawania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 28/15)

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepisy dotyczące zasad rozpoznawania skarg osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych²⁵. W piśmie wskazał, że zgodnie z art. 63 Konstytucji każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej. Dlatego nieuprawnione jest wprowadzenie ograniczenia w stosunku do określonej kategorii podmiotów, tj. osób skazanych w ich relacjach z organami wykonującymi orzeczenie.

Dodatkowe warunki korzystania ze skargi (wniosku) dotyczą konieczności udokumentowania swoich żądań lub propozycji oraz używania poprawnego języka. Bez spełnienia tych warunków, skarga skazanego pozostanie bez rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny ocenił, że umożliwienie skazanym kierowania wystąpień pozbawionych uzasadnienia lub udokumentowania rodzi niebezpieczeństwo nadużywania tego prawa. To z kolei może przełożyć się na nadmierny napływ do organów wykonujących orzeczenie nieumotywowanych wniosków, skarg i próśb, a przez to znaczne wydłużenie ich rozpoznawania. W wyroku ogłoszonym 12 lipca Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: 1) art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy są zgodne z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji; 2) § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych jest zgodny z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

Rozstrzygnięcie zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wymagało zbadania czy wynikające z zakwestionowanych przepisów wymogi dotyczące treści wniosku, skargi lub prośby skierowanych do organów wykonujących orzeczenie oraz określone w tych przepisach skutki niespełnienia warunków stanowią ograniczenia konstytucyjnego prawa składania petycji, wniosków i skarg, które są konieczne do ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz określenia czy wskazane wyżej ograniczenia są odstępstwem od zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w zakresie prawa petycji, które to odstępstwo dotyczy osób skazanych w ich relacjach do organów wykonujących orzeczenie i w sposób niezgodny z Konstytucją

²⁵ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 października 2015 r. (K 28/15).

różnicuje ich sytuację prawną względem pozostałych podmiotów korzystających z konstytucyjnego prawa petycji.

Sprawozdawca sędzia Trybunału Konstytucyjnego Leon Kieres, przedstawiając motywy orzeczenie, wskazał, że wymóg uzasadnienia wystąpienia w stopniu umożliwiającym jego rozpoznanie zmierza do zwiększenia sprawności procedury rozpoznawania wniosków, skarg i próśb, a przez to również do zagwarantowania sprawności samego postępowania wykonawczego. Sprzyja w ten sposób jednocześnie ochronie wolności i praw innych osób, w szczególności innych skazanych korzystających z uprawnień wynikających z art. 6 § 2 zdanie pierwsze kodeksu karnego wykonawczego. W tym kontekście można zatem odwołać się do przesłanki zapewniania porządku publicznego, przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ratio legis było więc zachowanie należytej powagi w kontaktach wnioskodawcy (skazanego) z administracją więzienną. Nadto, dbałość ustawodawcy o język prób, skarg, wniosków i petycji składanych w zakładach karnych wynika z przekonania, że gwara przestępcza, zwroty wulgarne i obelżywe nie służą resocjalizacji i społecznej adaptacji osób odbywających karę pozbawienia wolności.

Trybunał przypominał, że korzystanie z konstytucyjnego prawa do petycji, wniosków i skarg obejmuje wyłącznie działania zgodne z prawem. Rozstrzygnięcie nawiązuje do postanowienia z dnia 18 czerwca 2008 r.²⁶, w którym uznano, że przepis art. 212 k.k. typizujący zniesławienie nie koliduje z konstytucyjnym prawem do skarżenia działań organów władzy publicznej, a gwarantuje ochronę wolności i praw osobistych z art. 47 Konstytucji RP.

Podobnie w rozpatrywanej skardze, uznano, że art. 116a pkt 2 k.k.w. który nakazuje by skazany nie posługiwał się wulgaryzmami, słowami uznanymi powszechnie za obelżywe, bądź gwara przestępców, nie narusza Konstytucyjnych praw i wolności. Co więcej, Trybunał podkreślił, że dbałość o język polski to obowiązek władz wynikający wprost z ustawy o języku polskim²⁷.

Orzeczenie w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków nie było orzeczeniem przełomowym, wyłamującym się z linii orzeczniczej. Trybunał opowiedział się za granicami zaskarżania zachowań i decyzji personelu zakładów karnych wyznaczonych legalnością takich działań, w szczególności dbałością o dobra osobiste innych osób. Zaskakujące okazało się jednak wyeksponowanie roli wychowawczej języka oraz wskazanie obowiązku ochrony poprawności językowej przez władze publiczne na gruncie skarg osadzonych.

²⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. SK 64/06.

²⁷ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. (t.j. Dz. U. 2011 nr 43 poz. 224 ze zm).

Maciej Pająk

Prawo karne materialne i procesowe

W badanym okresie tj. od lipca 2015 r. do grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał 12 orzeczeń, w których poruszył kwestie zgodności aktów prawa karnego materialnego *sensu largo* oraz prawa karnego procesowego z Konstytucją RP. W 8 przypadkach umorzono postępowanie, zaś w tylko w jednym orzeczeniu stwierdzono niezgodność przepisów z normami konstytucyjnymi (P 37/14), a w trzech przypadkach stwierdzono zgodność przepisu z ustawą zasadniczą (K 28/13, K 45/14, K 3/13). Najbardziej nośnym tematem rozważań trybunalskich okazało się być szeroko rozumiane prawo wykroczeń, jednak Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się w skarżonych przepisach niezgodności z Konstytucją. Za orzeczenie o dużej doniosłości teoretycznej i bezpośrednim przełożeniu na praktykę orzeczniczą w sprawach karnych autor rozdziału uznał wyrok Trybunału z dnia 22 września 2015 r. traktujący o zasadzie sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej przy wymierzaniu wyroku łącznego. Ze względu na owy, praktyczny aspekt przedmiotowemu orzeczeniu poświęcono pierwsze miejsce w przeglądzie rozstrzygnięć karnoprosesowych i odnoszących się do materii prawa karnego materialnego.

1. Wyrok łączny a zasada sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej

P 37/14

22 września 2015 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie o zbadanie zgodności art. 89 § 1 Kodeksu karnego

z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 175 i art. 178 Konstytucji RP¹. Zaskarżony przepis regulował sytuację orzekania o karze łącznej w przypadku zbiegu skazania na karę z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz na karę bez warunkowego zawieszenia. Zgodnie z nim sąd, łącząc kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem i karę bezwzględnego pozbawienia wolności w wymiarze powyżej lat dwóch, nie był uprawniony do zawieszenia tak połączonej kary. Tym samym, jeśli choćby jedna z orzeczonych kar była karą pozbawienia wolności powyżej dwóch lat, to nawet jeśli byłaby zawieszona na mocy dobrodziejstwa art. 343 k.p.k. (skazania bez przeprowadzania rozprawy, na mocy porozumienia oskarżonego z prokuratorem), sąd nie mógł zawiesić wykonania takiej kary.

Trybunał podkreślił, że sądy, oceniając przesłanki do zastosowania kary najgłębiej ingerującej w wolność osobistą, pełnią rolę szczególną – sprawują wymiar sprawiedliwości. Owej decyzji nie można sprowadzać do roli technicznej, zawsze powinno odbywać się merytoryczne badanie zawisłej przed sądem sprawy. Należy przyznać rację, że ograniczenie swobody sędziowskiej w tym względzie kłóci się już *prima facie* z zasadą z art. 45 Konstytucji RP. Zresztą takie uregulowanie zdecydowanie nie wpisywało się również w zasadę *favor defensionis*, czyli obrony słabszej strony postępowania karnego. Nie należały do rzadkości sytuacje, gdy skazany, składając wniosek o połączenie odbywanych kar, działając w przekonaniu o mitygującym charakterze tejże instytucji, naraził się na niekorzystne dla siebie rozstrzygnięcie w postaci zasądzenia kary łącznej bezwzględnego pozbawienia wolności.

Wątpliwość inicjatora postępowania wzbudziła także zgodność brzmienia art. 89 § 1 k.k. z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, która to dekodowana jest w orzeczeniach trybunalskich w art. 2 Konstytucji RP. Jednak zdaniem Trybunału na gruncie przedstawionego stanu faktycznego art. 2 Konstytucji RP nie był adekwatnym wzorcem kontroli. Zarzut sądu pytającego w tym zakresie dotyczył braku procedury nakazującej organom informowanie skazanego o skutkach łączenia kar, zaś Trybunał wskazał, że ewentualnego naruszenia art. 2 można by się dopatrzeć dopiero przy łączeniu kar rozpatrywanym w związku z wymierzoną karą na drodze poddania się oskarżonego karze bez rozprawy w trybie art. 343 § 2 pkt 2 i § 5–6 k.p.k. Przepis art. 89 §1 k.k. ustanawiał bowiem jedynie regułę łączenia kar pozbawienia wolności warunkowo zawieszonych i bezwzględnych, stąd rozstrzygano jedynie o konstytucyjności tego przepisu. Wyrok

1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., sygn. P 37/14, OTK ZU 8A/2015 poz. 121.

zapadał zaledwie 2 miesiące po gruntownej nowelizacji części ogólnej k.k., która weszła w życie 1 lipca 2015 r. Jednak zaznaczono, że skutki wydanego orzeczenia nie rozciągają się na nowe przepisy, a nadto nader wyraźnie Trybunał odciął się od wszelkich ocen nowego stanu prawnego.

Sąd pytający nie widział możliwości dokonania prokonstytucyjnej wykładni normy prawnokarnej. Jego zdaniem na gruncie obowiązujących od 1 lipca 2015 r. przepisów, warunkowe zawieszenie kary łącznej było niedopuszczalne, gdy podlegające łączeniu kary pozbawienia wolności w wymiarze przekraczającym 2 lata były zawieszone na podstawie art. 60 § 5 k.k. albo art. 343 k.p.k.². I choć wskazuje się, że dopuszczenie możliwości zawieszenia kary łącznej byłoby uzasadnione racjonalną polityką karania³, to na gruncie art. 89 §1 w brzmieniu sprzed 1 lipca 2015 r. byłoby nieuprawnione zgodnie z zasadami wykładni przepisu.

Reasumując, zasadniczy problem poruszony w orzeczeniu P 37/14 polegał na tym, że zastosowanie art. 89 §1 k.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji z lutego 2015 r. mogło skutkować bezwzględnym pozbawieniem wolności bez merytorycznego badania przez sąd. Tym samym słusznie Trybunał przyznał, że takie rozwiązanie legislacyjne narusza zasadę sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej. Prof. Andrzej Rzepliński, który był sprawozdawcą przyznał, że taka sytuacja jest rażąco niesprawiedliwa. Kara pozbawienia wolności jest inną rodzajowo karą niż kara pozbawienia wolności, której wykonanie jest warunkowo zawieszona. Dlatego sąd, orzekając o karze łącznej, ma mieć możliwość merytorycznego zbadania, czy konieczne jest zastosowanie owej surowszej rodzajowo kary.

2. Wykroczenie lekceważenia Narodu a wolność słowa

K 28/13

21 września 2015 r. Trybunał rozpoznał na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich sprawę⁴ dotyczącą wykroczenia stypizowanego w art. 49 Kodeksu

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89 poz. 555 ze zm.), dalej: „k.p.k.”.

3 J. Raglewski, *Kontrowersje związane z orzekaniem kary łącznej na tle kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo”, nr 5/2003, s. 89 oraz S. Żółtek [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, t. II, M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2010, s. 665.

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13, OTK ZU 8A/2015 poz. 120.

wykroczeń⁵. Do jego znamion należy demonstracyjne okazywanie lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub konstytucyjnym organom państwowym, przy czym warunkiem koniecznym jest działanie sprawcy w miejscu publicznym. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku⁶ przekonywał, że skarżony przepis jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷, tzn. nie spełnia konstytucyjnego wymogu proporcjonalności oraz godzi w wolność słowa. Wnioskodawca na wstępie podniósł, że nie istnieje powszechnie uznana definicja narodu. Podkreślono również znaczne rozbieżności w poglądach, które organy na gruncie art. 49 k.w. należy uznać za organy konstytucyjne Rzeczypospolitej. Wątpliwości te zostały zobrazowane przykładem Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy choć są organami wymienionymi w Konstytucji, to nie są organami Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Rzecznik przedstawiła także poglądy doktryny na czynność sprawczą, okazywanie lekceważenia, które polega na zachowaniu uzewnętrznionym w jakikolwiek sposób (czynem, gestem, słowem), które cechuje się pogardliwym stosunkiem wyrażaniem pogardy, bagatelizowaniem czegoś⁹. Zwrócono uwagę, że czyn opisany w art. 49 k.w. należy do tzw. czynów przepołowionych, co oznacza, że dane zachowanie może być uznane w pewnych okolicznościach za przestępstwo, w innych zaś jedynie za wykroczenie. Publiczne znieważenie Narodu i Rzeczypospolitej Polskiej jest penalizowane przez art. 133 k.k. i za takie zachowanie grozi sprawcy do 3 lat pozbawienia wolności. Z kolei publiczne znieważenie lub poniżanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej wypełnia znamiona występku z art. 226 §3 k.k. i zagrożone jest karą do 2 lat pozbawienia wolności. Pozostaje na gruncie Kodeksu karnego ponadto *lex specialis*, który penalizuje znieważenia Prezydenta RP i upoważnia sąd do wymierzenia sankcji karnej w wymiarze do 3 lat pozbawienia wolności. Wobec powyższego można

5 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482), dalej: „k.w.”.

6 Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. RP0-722097-II/13/MK/KSz.

7 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).

8 Kardas P. [w:] Zoll A., *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II, Kraków 2006, s. 75–76.

9 P. Kozłowska-Kalisz, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX 2013, podobnie: M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 331.

wyodrębnić przedmiot ochrony ww. przepisów Kodeksu karnego i art. 49 Kodeksu wykroczeń którym są: Naród, Rzeczpospolita Polska oraz konstytucyjne organy państwowe. Zachowanie będzie karalne na gruncie powyższych przepisów jedynie w sytuacji, gdy sprawca działa publicznie, co oznacza zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego i doktrynie poglądem, w miejscu, do którego ma dostęp większa, bliżej nieokreślona liczba ludzi¹⁰. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że zarówno pojęcie znieważenia, jak i pojęcie lekceważenia są pojęciami niedookreślonymi, nie mają swoich definicji legalnych. Wnioskodawca wyciąga wobec powyższego konstatuje, że jest to ten sam gatunek działania i godzi w te same dobra. Na poparcie tej tezy przywołano orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Krakowie, który stwierdził, że w doktrynie przedmiotu znieważenie traktowane jest jako działanie intencjonalne, mające na celu wyrażenie lekceważenia dla polskich symboli państwowych¹¹.

Wzorcem kontroli konstytucyjności przepisu uczyniono przede wszystkim art. 54 Konstytucji RP, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wnioskodawca wymienił także art. 10 EKPCz, który stanowi, że każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii oraz zasadę proporcjonalności ograniczenia wolności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przekonaniu Rzecznika, możliwość orzeczenia kary aresztu za zachowania lekceważące, biorąc pod uwagę intensywność i dolegliwość czynu, jest nieproporcjonalna, a zatem niedopuszczalna zarówno Konstytucji RP, EKPCz i nie istnieją żadne przesłanki uzasadniające pozostawienie tej kary w systemie kar przewidzianych za wykroczenie z art. 49 § 1 k. w. Wnioskodawca zakwestionował jednak konstytucyjność całego przepisu art. 49 k.w.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego skarżony przepis jest jednak konieczny dla zapewnienia należytego poszanowania Narodu, Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej konstytucyjnych organów. W związku z powyższym Trybunał orzekł w wyroku z dnia 21 września 2015 r.¹² o zgodności art. 49 k.w. z Konstytucją RP.

Trybunał w uzasadnieniu polemizował z przedstawionym stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, jakoby pojęcia lekceważenie oraz znieważenie

¹⁰ M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 331.

¹¹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2008 r. (sygn. akt AKz 777/08).

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13.

określały w praktyce zachowania trudne do odróżnienia. Lekceważenie oznacza bowiem brak szacunku dla określonego podmiotu albo jego traktowanie w sposób pogardliwy.

Zdaniem Trybunału przepis chroni przed lekceważeniem wszelkich organów wymienionych w Konstytucji, a więc jego zdaniem Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Rady Ministrów, sądów i trybunałów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli i Krajowa Rady Radiofonii i Telewizji¹³. Pominięto tu jednak w wyliczeniu chociażby Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Rady Ministrów, Trybunał Stanu.

Karalność demonstracyjnego lekceważenia zadaniem Trybunału należy postrzegać nie z perspektywy rozmów między grupą znajomych chociażby w miejscu publicznym (np. w parku), lecz na problem należy spojrzeć z perspektywy debaty publicznej. A w niej nie ma miejsca na lekceważenie Narodu, państwa i jego organów. Celem powyższej regulacji jest w myśl orzeczenia trybunalskiego przeciwdziałanie zastępowaniu w debacie argumentów merytorycznych uzewnętrznianiem negatywnych uczuć wobec wartości konstytucyjnych najwyższej rangi.

W konsekwencji zdaniem Trybunału art. 49 k.w. w niewielkim stopniu ingeruje w wolność słowa, co jest uzasadnione eliminowaniem przejawów jej nadużywania w debacie publicznej.

Analizując uzasadnienie prawne wyroku, należy aprobująco odnieść się do przedstawionego rozstrzygnięcia, uwzględniając *ratio legis* przepisu. Jeżeli art. 49 k.w. ma chronić przez publicznym i demonstracyjnym lekceważeniem organów symbolizujących wartości konstytucyjne, to przepis ten jest ograniczeniem niezbędnym. Pozostaje jednak pytanie o proporcjonalność ograniczanej nim wolności słowa, a mianowicie czy kara aresztu jest właściwą reakcją karnoprawną za przekroczenie normy sankcjonowanej art. 49 k.w.

¹³ W. Jankowski, *Komentarz do art. 49 Kodeksu wykroczeń*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, T. Grzegorzcyk, W. Jankowski, M. Zbrojewska (red.), Lex/el. 2013.

3. Idealny zbieg przestępstwa i wykroczenia a zasada niekarania dwa razy za ten sam czyn

K 45/14

W orzeczeniu z dnia 1 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny pochylił się nad konstrukcją idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich wymieniona instytucja jest niezgodna z zasadą *ne bis in idem*. W konsekwencji złożył on wniosek o zbadanie zgodności art. 10 § 1 k.w. w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie – z art. 2 i art. 45 ust. Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz¹⁴ i art. 14 ust. 7 MPPOiP¹⁵.

Skarżony przepis Kodeksu wykroczeń uregulował zbieg przepisów dwóch ustaw Kodeksu wykroczeń i Kodeksu karnego, który to polegał na tym, że ten sam czyn, tego samego sprawcy wyczerpywał zarazem znamiona wykroczenia jak i przestępstwa. Istota konstrukcji sprowadza się więc do tego, że jeden czyn kryminalny dzieli się na przestępstwo i wykroczenie. Zasada *ne bis in idem* statuuje, iż nie prowadzi się sprawy i nie orzeka wobec oskarżonego kary w kwestii czynu za który został już skazany. Zbieg tzw. „idealny” przestępstwa z wykroczeniem stanowi więc wyjątek od tak ukształtowanej zasady. Przy czym chodzi tu o różne fragmenty czynu zabronionego pod groźbą kary. Trybunał jako przykład podał czyn polegający na zakłócaniu krzykiem, hałasem spokoju w miejscu publicznym (wykroczenie z art. 51 k.w.), które stanowi zarazem nawoływanie do popełnienia zbrodni (występek z art. 255 §2 k.k.).

Zdaniem skarżącego Rzecznika Praw Obywatelskich, przepis art. 10 § 1 k.w. dopuszcza możliwość multiplikowania czynów karalnych przez mnożenie prawnokarnych ocen tego samego czynu, doprowadzając do wielokrotnej negatywnej oceny tego samego zachowania. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest prowadzenie, co do tego samego ontologicznie czynu dwóch postępowań zmierzający do nałożenia sankcji karnych *sensu largo*. Taki stan rzeczy według Rzecznika narusza zasadę niekarania dwa razy za ten sam czyn (*ne bis in idem*).

Zasada *ne bis in idem* nie jest wyrażona w Konstytucji w sposób bezpośredni, lecz jest wyprowadzana przede wszystkim z art. 2 Konstytucji,

14 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. nr 42 poz. 364).

15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. nr 38 poz. 167).

stanowiąc element demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Ta szczególnie doniosła norma stanowi także jeden z elementów prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a ściślej rzecz biorąc prawa do rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. Jest ponadto fundamentalną zasadą prawa karnego. Zasadę *ne bis in idem* postulują również wiążące Rzeczpospolitą umowy międzynarodowe, a w szczególności art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Trybunał skonkludował jednakże, iż skarżony przepis art. 10 § 1 k.w. nie prowadzi w praktyce sądowej do naruszenia zasady *ne bis in idem* (zakazu podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn), jeżeli sądy procedują nad przestępstwem lub wykroczeniem prawomocnie już wcześniej osądzonym, wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie nie jest związane z identycznymi faktami albo istotnie takimi samymi.

4. Wskazanie kierującego pojazdem a wolność od samoobwinienia

K 3/13

30 września 2015 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w pełnym składzie wniosek Prokuratora Generalnego dotyczący sankcji za uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od obowiązku wskazania, komu powierzył on ten pojazd do kierowania lub używania w czasie, w którym urządzenie rejestrujące ujawniło wykroczenie popełnione przez kierującego tym pojazdem¹⁶. Rozpoznanie wniosku wymagało pochylenia się nad następującymi przepisami: art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1, art. 92a i art. 88 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w związku z¹⁷ art. 41 § 1 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁸ oraz w związku z art. 183 § 1 k.p.k.

16 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU 8A/2015 poz. 125.

17 Ustawy z 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U z 2012 r. poz. 1137 ze zm.), dalej: „p.r.d.”

18 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.), dalej: „k.p.s.w.”

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepis art. 97 k.w. ma charakter przepisu blankietowego, tzn. nie określa samodzielnie przesłanek odpowiedzialności karnej. Treść tego przepisu kształtuje się następująco:

„Uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany”.

Wnioskodawca słusznie zaznaczył, iż rozpoznanie rzeczywistego zakresu penalizacji art. 97 k.w. wymaga od potencjalnych podmiotów podlegających odpowiedzialności za to wykroczenie analizy kilkuset unormowań, zawartych w kilkudziesięciu aktach normatywnych oraz śledzenia częstych zmian legislacyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, taki wymóg sprawi trudność nie tylko przeciętnemu adresatowi normy z art. 97 k.w., ale nawet specjaliście z wysokimi kwalifikacjami prawniczymi. Wobec tego w ocenie wnioskodawcy omawiany przepis jawi się jako sprzeczny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadą określoności przepisów karnych.

Znamiona wykroczenia z art. 97 k.w., które były przedmiotem omawianego orzeczenia zawarte są w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym:

„Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec.”

Wzorcem kontroli skarżonego przepisu był przede wszystkim art. 42 ust. 3 Konstytucji wyrażający zasadę domniemania niewinności w związku z art. 31 ust. 3 stanowiącym o proporcjonalności ograniczeń praw i wolności. Trybunał nie zgodził się z argumentacją Prokuratora Generalnego, że wskazane przepisy częściowo ograniczają domniemanie niewinności. Podkreśla, że albo jest takie domniemanie albo nie istnieje i nie ma trzeciej, pośredniej drogi.

Wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów była także naczelną zasadą rządząca procesem karnym wyrażona w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP – prawo do obrony. W tym miejscu uwzględniając adekwatność wzorca, Trybunał zaznaczył, że prawo do obrony dotyczy nie tylko postępowania karnego *sensu stricto*, ale także postępowania w sprawie o wykroczenie, co jest spójne z dotychczasową linią orzeczniczą¹⁹.

¹⁹ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002 poz. 50; 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004 poz. 103;

Kluczowym punktem rozważań trybunalskich były sytuacje, które ekskulpują właściciela lub posiadacza pojazdu od niewskazania kierującego, który naruszył normy prawa o ruchu drogowym. Rozpatrując zatem sytuacje wyłączające winę właściciela lub posiadacza pojazdu mechanicznego określone w art. 78 ust. 4 p.r.d., skonstatowano, iż muszą wystąpić łącznie trzy przesłanki: 1) pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza, 2) przez nieznaną mu osobę, 3) nie mógł temu zapobiec²⁰. Trybunał uzupełnia, że przesłanka „czemu nie mógł zapobiec” z art. 78 ust. 4 p.r.d. podkreśla obowiązek należytego zabezpieczenia pojazdu przed użyciem przez osoby trzecie²¹. Odmienne niż wnioskodawca podkreślono jednak, że na właścicielu (posiadaczu) pojazdu mechanicznego ciąży obowiązek zabezpieczenia pojazdu, który jest skuteczny, a więc wyklucza ewentualną kradzież lub zabór pojazdu. Trybunał uciął rozważania, albowiem jego zdaniem spełnienie takiego wymogu byłoby niemożliwe, albowiem nie sposób przecież całkowicie wymienionego ryzyka. W konsekwencji trybunalski wniosek brzmi: „artykuł 78 ust. 4 p.r.d. wymaga dochowania zwykłej, należytej staranności w zabezpieczeniu pojazdu przed samowolnym użyciem”²².

Trybunał przypomniał, że w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w tym w postępowaniu mandatowym, zagwarantowane jest zarówno prawo do obrony. Na mocy z art. 4 § 1 k.p.s.w. „obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć”. Z kolei art. 8 k.p.s.w. w zw. z art. 5 § 1 i 2 k.p.k. statuuje na gruncie tego postępowania domniemanie niewinności i zasadę *in dubio pro reo*. Art. 20 § 3 k.p.s.w. w związku z art. 74 § 1 k.p.k. stanowi o braku obligatoryjnego dowodzenia swej niewinności oraz nieistnieniu obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Wreszcie art. 20 § 3 k.p.s.w. w związku z art. 175 k.p.k. przyznaje obwinionemu prawo do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania oraz prawo do odmowy składania wyjaśnień.

19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007 poz. 27; sygn. K 42/07, 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007 poz. 129; 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008.

20 R. Stefański, *Uwaga do art. 96*, [w:] *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Lex 2011, teza 4.5.

21 Tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt I KZP 8/10 OSNKW nr 9/2010 poz. 76.

22 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU 8A/2015 poz. 125; teza 4.7.

Konkluzją Trybunału jest więc, że skarżone przepisy prawa o ruchu drogowym i wskazanych ustaw materii prawa karnego nie wyłączają powyższych norm gwarancyjnych, ani ich nie modyfikują. Ustawodawca gwarantuje zatem w postępowaniu wykroczeniowym zarówno prawo do obrony, jak i zasadę domniemania niewinności.

Badany okres lipiec 2015–grudzień 2016 r. z pewnością dostarczył inspirujących rozstrzygnięć w zakresie szeroko rozumianego prawa karnego. Zasady prawa: sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej, określoności znamion czynu zabronionego, zasada *ne bis in idem* oraz prawo do obrony i domniemania niewinności były już przedmiotem licznych wyroków trybunalskich. Warto przy tym dostrzec, iż osadzone w kontekście zarysowanych stanów faktycznych, rzucają nowe światło na stosowanie wskazanych przepisów karnych. W sytuacji wymierzania wyroku łącznego, Trybunał wyraźnie opowiedział się za niezgodnością przepisów z Konstytucją, zaś w pozostałych wypadkach, poprzedzonych logicznymi rozważaniami, choć zabrakło tym razem użycia metody historycznoprawnej, dał ustawodawcy przyzwolenie na funkcjonowanie w obrocie prawnym skarżonych przepisów. Ze względu na szczególną doniosłość wyroków odnoszących się do materii prawa karnego wykonawczego, w szczególności izolacji osób stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, ich opracowanie zamieszczono w rozdziale: „prawo karne wykonawcze”.

Bibliografia

Literatura

- Barczak-Oplustil A., *Charakter środków zabezpieczających w nowelizacji Kodeksu karnego z 20 lutego 2015 r. Wprowadzenie do dyskusji*, „Palestra”, 14/2015.
- Barczak-Oplustil A., *Środki reakcji „prawnokarnej” wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób w perspektywie zasad zawartych w Konstytucji. Wybrane zagadnienia*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 4/2014.
- Bellamy R., *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Nowy Jork 2007.
- Blanpain R., Matey M., *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993.
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Brzozowski W., *Przestępcy niebezpieczni*, referat przedstawiony na konferencji zorganizowanej przez Katedrę Kryminologii i Polityki Kryminalnej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW.
- Delaney E. F., *Judiciary rising: constitutional change in the United Kingdom*, „Northwestern University Law Review”, 108(2)/2014.
- Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo, *Opinia nr 833/2015 z dnia 11 marca 2016 r., w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*.
- European Commission for Democracy through Law, *The composition of constitutional courts*, “Science and technique of democracy”, 20/1997.
- Forbath W. E., *Law and the Shaping of the American Labor Movement*, Cambridge 1991.
- Gajda J., *Unieważnienie małżeństwa*, [w:] *Prawo rodzinne i opiekuńcze. System prawa prywatnego*, t. 11, T. Smoczyński (red.) [dostęp: System Informacji Prawnej Legalis, 9.06.2017 r.].
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. 4, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, rozdz. VIII „Sądy i Trybunały”, art. 194, Trybunał Konstytucyjny.
- Garlicki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2015.
- Goldoni M., *Two internal critiques of political constitutionalism*, *International Journal of Constitutional Law*, 10(4)/2012.

- Griffith J. A. G., *The Political Constitution*, „The Modern Law Review”, 1(19)/1979.
- Gromek K., *Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy. Komentarz, art. 12* [dostęp: System Informacji Prawnej Legalis, 9.06.2017 r.].
- Jankowski W., *Komentarz do art. 49 Kodeksu wykroczeń*, [w:] Jaśkowski K., Maniewska E., *Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem*, t. 1, Warszawa 2016.
- Kardas P. [w:] A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. 2, Kraków 2006.
- Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 22/2014.
- Komentarz*, red. Grzegorzcyk T., Jankowski W., Zbrojewska M., LEX 2013/el.
- Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, Zasady ogólne*, t. 1, M. Chmaj (red.), Kraków 2002.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Kozłowska-Kalisz P., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX 2013;
- Krawczyk P., *Problem konstytucyjności tzw. ustawy o bestiach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, nr 100/2014.
- Królikowski M., Sakowicz A., *Granice legalności postpenalnej detencji sprawców niebezpiecznych*, „Forum Prawnicze”, nr 5/2013.
- Królikowski M., Zawłocki R., *Kodeks karny. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010.
- Miąsko M., *Glosa do wyroku TK z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15*, SIP LEX, 2017.
- Olszewski R., *Rola prokuratora w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i prawo”, 1/2014.
- Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie połączonych wniosków i pytań prawnych dotyczących zgodności niektórych przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób z Konstytucją RP.
- Opinia nr 833/2015 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, 11 marca 2016 r.
- Pismo prof. Marka Jaremy z 24 kwietnia 2013 r. (KK-O-3-3/13).
- Powszechne a szczególne prawo pracy*, L. Florek (red.), Warszawa 2016.
- Raglewski J., *Kontrowersje związane z orzekaniem kary łącznej na tle kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo”, nr 5/2003.
- Raz J., *Between Authority and Interpretation: On the Theory of Law and Practical Reason*, Nowy Jork 2009.
- Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, G. Goździewicz (red.), Toruń 2001.
- Romer M., *Zadaniowy czas pracy*, „Prawo pracy”, 1/3/2006.
- Rzepliński A., *Rodziny więźniów długoterminowych*, Wrocław 1981.
- Sobczyk A., *Zasady poprawnej regulacji czasu pracy*, Poznań 2005.
- Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.
- Stefański R., *Uwaga do art. 96*, [w:] *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Lex 2011;
- Szymanek J., *Opinia zlecona Biura Analiz Sejmowych BAS-69/15A*, Warszawa, 23 listopada 2015 r.
- Turner K., *The Midnight Judges*, *University of Pennsylvania Law Review*, 109(4)/1961.

- Waldron J., *Some Models of Dialogue Between Judges and Legislators*, „The Supreme Court Law Review”, 23/2004.
- Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 października 2015 r. w sprawie o sygn. K 28/15.
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie o sygn. K 11/14.
- Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 2006.
- Woś T., *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 25(3)/2016.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, K. Baran (red.), Warszawa 2016.
- Zgrzyzek K., *Badanie stanu zdrowia psychicznego oskarżonego*, w: Grzegorzczyk T. (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, Warszawa 2011.
- Zubik M., *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., sygn. K 3/88.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt AKz 777/o8).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. akt I KZP 8/10OSNKKW nr 9/2010 poz. 76.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 821/14.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 821/14.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 821/14.
- Postanowienie Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. II C 284/11.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 50/11.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. SK 25/14.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r., sygn. P 111/15.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. SK 64/06.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2016 r., sygn. SK 35/14.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2015 r., sygn. SK 51/13.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. SK 40/15.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 110/15.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. U 7/14.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. SK 41/15.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. SK 3/15.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13.

- Uchwała Sądu Najwyższego z 20 maja 2011 r., III CZP 16/11, Orzecnictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, 2012.1.3.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2013 r., sygn. I KZP 8/2013, OSNKW 2013/10/83.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. II PZP 2/09, LEX 487999.
- Wyrok ETPCz z dnia 21 listopada 2006 r. w sprawie *Demir i Baykara przeciwko Turcji*, skarga nr 34503/97.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. I FSK 1354/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2013 r., sygn. I GSK 1033/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2013 r., sygn. I GSK 1223/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2010 r., sygn. I GSK 243/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. I GSK 865/09.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1199/09.
- Wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. I CKN 202/98.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. III CSK 228/12.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 11 września 2014 r., sygn. III Pa 23/14.
- Wyrok Sądu Rejonowego w Łomży z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. IV P 96/13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. K 24/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2016 r., sygn. SK 37/14.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2016 r., sygn. P 123/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. SK 9/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. K 2/14.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. K 13/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. K 6/14.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2015r., sygn. K 34/12.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2015 r., sygn. K 14/14.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. K 18/16.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11.
- Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie C-413/13 FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., sygn. P 37/14, OTK ZU 8A/2015 poz. 121.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13, OTK ZU 8A/2015 poz. 120.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007 poz. 129.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007 poz. 27.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU 8A/2015 poz. 125.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004 poz. 103.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002 poz. 50.

Akty prawne

- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 1945 nr 50 poz. 279).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW.
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. 1999 nr 8 poz. 67).
- Konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. 1948 nr 43 poz. 308).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).
- Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. 1994 r. nr 22 poz. 78).
- Konwencja nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. 1958 r. nr 29 poz. 126).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. 1977 nr 38 poz. 167).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. 2016 poz. 790).
- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. 1995 nr 36 poz. 175).
- Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r. (Dz. U. 1998 nr 147 poz. 962).
- Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji (Dz. U. 2010 nr 90 poz. 587).
- Protokół nr 2 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 6 maja 1963 r. (Dz. U. 1995 nr 36 poz. 176).
- Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, sporządzony w Strasburgu dnia 28 kwietnia 1983 r. (Dz. U. 2001 nr 23 poz. 266).
- Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. 2003 nr 42 poz. 364).
- Protokół nr 9 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Rzymie dnia 6 listopada 1990 r. (Dz. U. 1995 nr 36 poz. 177).

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. 2004 nr 87 poz. 825 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. 2005 nr 96 poz. 814).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. 2002 nr 236 poz. 1991).
- Rozporządzenie 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. 2013 poz. 167).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. 2015 poz. 1800).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. 2015 poz. 1801).
- 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 (t.j. Dz. U. 2013 poz. 461 ze zm.).
- 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. 2002 nr 163 poz. 1348).
- 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. 2013 poz. 490).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpiecznej pracy z urządzeniami radiologicznymi (Dz. U. 2006 nr 180 poz. 1325).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności (Dz. U. 2002 nr 220 poz. 1851).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 nr 102 poz. 643 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2004 nr 54 poz. 535 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2015 poz. 1167).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 nr 9 poz. 31).
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz. U. 2016 poz. 1474).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. (t.j. Dz. U. 2016 poz. 1638 ze zm.).

- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2017 poz. 187).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (t.j. Dz. U. 2012 poz. 1155 ze zm.). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 nr 43 poz. 296 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015 poz. 1928).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. 2016 poz. 1491).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 1971 nr 12 poz. 114).
- Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 541).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. 2016 poz. 902).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. 2016 poz. 1345 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. 2016 poz. 929).
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2016 poz. 1157).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. 2014 poz. 24 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, (Dz. U. 2003 nr 162 poz. 1568).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. 2004 nr 29 poz. 257 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. (Dz. U. 2015 poz. 1240).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2016 poz. 293).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 2016 poz. 1271).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015 poz. 1064).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1269).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. 2016 poz. 1666 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. 2009 nr 146 poz. 1188 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, (Dz. U. 2005 nr 160 poz. 1341).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz. U. 2017 poz. 576 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. 2016 poz. 25).

- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2016 poz. 2072).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1270).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017 poz. 15).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997 nr 89 poz. 555).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. 2009 nr 3 poz. 11).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. 2010 nr 10 poz. 65 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 1989 r. o amnestii (Dz. U. 1989 nr 64 poz. 390).
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz. U. 2011 nr 43 poz. 224 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. 2016 poz. 1510).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482);
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89 poz. 555 ze zm.).
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. RPO-722097-II/13/MK/KSz.

Linki

- <https://www.youtube.com/watch?v=cdJHyM2isVc> (Orędzie prezydenta Andrzeja Dudy do Narodu z dnia 3 grudnia 2015 roku) [dostęp: 8.07.2017 r.].
- <http://www.polskatimes.pl/arttykul/3335199,mariusz-trynkiewicz-to-niejedyny-przestepca-ktory-wyjdzie-na-wolnosc-kto-uniknal-kary-smierci,id,t.html> [dostęp: 8.07.2017 r.].
- <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%206/14> [dostęp: 26.06.2017 r.].
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/opisy/1577.htm> [dostęp: 26.06.2017 r.].
- <http://verfassungsblog.de/the-constitutional-tribunal/> [dostęp: 8.07.2017 r.].
- http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-amicustk7012016-13991.pdf [dostęp: 8.07.2017 r.].

