

# **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

**w okresie od stycznia 2014 roku do czerwca 2015 roku**

WYBRANE PROBLEMY

TOM I



# Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

w okresie od stycznia 2014 roku do czerwca 2015 roku

WYBRANE PROBLEMY

TOM I

pod redakcją

Macieja Pająka, Dominika Wysockiego  
i Remigiusza Chęcińskiego

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

**ISBN 978-83-65599-07-0**

**Redakcja naukowa:**

Maciej Pająk

Dominik Wysocki

Remigiusz Chęciński

**Recenzja:**

dr Beata Baran, Uniwersytet Jagielloński

**Redakcja językowa i techniczna:**

Aleksandra Deskur

Aleksandra Sikorska

Paweł Grobelny

**Skład:** LIBRON

**Wydawca:**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ul. Wieniawskiego 1

61-712 Poznań

# Spis treści

Od Redakcji	7
Żaneta Rzepczyk Prawo cywilne	9
Marcin Czerwiński Opłaty sądowe w sprawach cywilnych	21
Dominik Wysocki Prawo pracy i prawo ubezpieczeń społecznych	33
Weronika Bilińska Zabezpieczenia społeczne funkcjonariuszy publicznych	47
Anna Hnatów Podatki dochodowe	57
Justyna Świerczek Prawo finansowe a prawo administracyjne	67
Konrad Węgliński Wykonywanie zawodu notariusza i konsula	81
Patryk Rejs Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne	91
Monika Boniecka Prawo karne procesowe	103
Maciej Pająk Prawo karne materialne i wykonawcze	121

Paweł Grobelny, Tymoteusz Mądry Prawo własności nieruchomości	131
Maciej Barełkowski Prawo do prywatności	145
Łukasz Szoszkiewicz Prawo do edukacji	155
Remigiusz Chęciński, Przemysław Sottysiak, Dominik Wysocki Ochrona środowiska	165
Bibliografia	181

## Od Redakcji

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 styczeń 2014 r.–czerwiec 2015 r.* Niniejsze opracowanie przedstawia najistotniejsze kwestie, które były podejmowane w orzecznictwie Trybunału w badanym okresie. Czytelnik odnajdzie tu nie tylko sygnatury orzeczeń, ale przede wszystkim spójną, rzetelną analizę grup orzeczeń dotyczących danej problematyki. Wyroki uporządkowano według materii jakiej dotyczą, każdy rozdział obejmuje opracowanie dobranych tematycznie wyroków. Redaktorzy i Autorzy wyrażają przekonanie, że przedstawiona monografia będzie użyteczna nie tylko w praktyce, ale przede wszystkim pomoże studentom i studentkom w przygotowaniach do zajęć i konkursów z zakresu prawa konstytucyjnego. Życzymy pozytywnej lektury.





# Prawo cywilne

## 1. Wstęp

W okresie od stycznia 2014 roku do czerwca 2015 roku w dziedzinie prawa cywilnego zapadło kilka wyroków zasługujących na uwagę. Z uwagi na przeglądowy charakter niniejszej monografii autorzy wybrali najistotniejsze ich zdaniem orzeczenia, rzutujące na cywilistykę. W ramach niniejszego rozdziału przedstawiono główne tezy i nurt argumentacyjny następujących orzeczeń: z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygnaturze SK 56/12 w sprawie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej<sup>1</sup>, z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie o sygnaturze SK 5/12 w zakresie uprawnień rodzica do wykonywania praw małoletniego w postępowaniu karnym<sup>2</sup>, z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie sprostowania z urzędu oczywistej omyłki pisarskiej w części orzekającej wyroku z dnia 10 marca 2015 r.<sup>3</sup>, z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie o sygnaturze akt SK 32/14 mającego za przedmiot prawo uprawnione do zryczałtowanego wynagrodzenia za zawinione naruszenie praw autorskich<sup>4</sup> oraz z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie o sygnaturze K 6/13 dotyczący trybu postępowania przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych popełnionych przez lekarzy<sup>5</sup>.

- 
- 1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12 (Dz. U. z 2014 r. poz. 607).
  - 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. SK 5/12 (Dz. U. z 2014 r. poz. 135).
  - 3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2015 r., sygn. K 29/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 373).
  - 4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14 (Dz. U. z 2015 r. poz. 932).
  - 5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2014 r., sygn. K 6/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 372).

## 2. Odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygnaturze SK 56/12, której przedmiotem było zagadnienie zgodności z Konstytucją RP przepisów kodeksu cywilnego dotyczących ograniczenia odszkodowania do szkody rzeczywistej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w przypadku, gdy wadliwa ostateczna decyzja administracyjna została wydana przed 17 października 1997 r. orzekł, że art. 160 § 1 KPA<sup>6</sup> w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup> w zakresie, w jakim ogranicza do rzeczywistej szkody odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w przypadku, gdy wadliwą ostateczną decyzję administracyjną wydano przed 17 października 1997 r. jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Niniejsza sprawa była rozpatrywana przez Trybunał w związku z wniesieniem czterech skarg konstytucyjnych, których przedmiotem było zbadanie zgodności z Konstytucją regulacji ograniczających odszkodowanie z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych jedynie do rzeczywistej szkody, w sytuacji gdy zostały one wydane przed wejściem w życie Konstytucji. Stany faktyczne przedmiotowych skarg konstytucyjnych dotyczyły spadkobierców, którzy winni byli dziedziczyć nieruchomości spadkodawców, które na skutek decyzji administracyjnych przeszły na własność Skarbu Państwa.

Przedmiotem rozważań Trybunału był zakres czasowy zastosowania art. 160 § 1 KPA, który stanowił, że: „Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie”.

Należy odnotować, że niniejszy wyrok stanowi zmianę linii orzeczniczej Trybunału, albowiem przepis art. 160 § 1 KPA był już przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie K 20/02<sup>8</sup>, w której Trybunał uznał, że jest on nie-

---

6 Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.

7 Dz. U. Nr 162 poz. 1692 oraz z 2009 r. Nr 215 poz. 1675.

8 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK nr 7/A/2003 poz. 76.

zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody. Trybunał zaznaczył przy tym w punkcie drugim wyroku, że rozstrzygnięcie w sprawie znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadniczy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczył przepisów intertemporalnych, albowiem na skutek wspomnianego wyroku TK z września 2003 r. art. 160 KPA utracił moc obowiązującą. Ustawa uchylająca<sup>9</sup> powyższy przepis wprowadziła do kodeksu cywilnego nowe przepisy regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej (art. 417–417<sup>2</sup> KC). Wprowadzone reguły odszkodowawcze zakładały naprawienie szkody zarówno w zakresie poniesionej straty, jak i utraconych korzyści. Kwestie intertemporalne stosowania art. 160 KPA reguluje art. 5 wspomnianej ustawy, zgodnie z którym do „zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 kodeksu cywilnego, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed jej wejściem w życie. Przyjęte rozwiązanie skutkowało stosowaniem do stanów prawnych powstałych pod rządem dawnego prawa, które trwają nadal także pod rządem nowej ustawy, prawa dotychczasowego, czyli obowiązującego przed zmianą.

Jak zauważyła TK, przepis zmieniający nie określił przede wszystkim jednoznacznie, jakie przepisy należy stosować, gdy decyzja nadzorcza została wydana już po uchyleniu art. 160 KPA. Kwestia ta stała się więc przedmiotem uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10<sup>10</sup>. Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że: „Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.”. Jak podkreśla Trybunał, Sąd Najwyższy powiązał zatem wybór podstawy prawnej roszczenia odszkodowawczego ze zdarzeniem prawnym w postaci wydania wadliwej decyzji administracyjnej będącej źródłem stanu prawnego niezgodnego z prawem, a nie – z wydaniem decyzji nadzorczej,

9 Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162 poz. 1692).

10 Uchwała Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, OSNC nr 7–8/2011 poz. 75.

która położyła mu kres. W drugiej tezie uchwały Sąd Najwyższy przyjął, że: „Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji”.

Skarżący w swoich skargach podnosili, iż na skutek stosowania się sądów do drugiej tezy powyższej uchwały dochodziło do oddalania roszczeń odszkodowawczych w zakresie, w jakim obejmowały one korzyści utracone od chwili wejścia w życie Konstytucji. Wszyscy skarżący jednocześnie wskazują, że otrzymaliby rekompensaty we wnioskowanej wysokości, gdyby sądy opierały się na art. 160 § 1 k.p.a. w kształcie, jaki został mu nadany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02.

W niniejszej sprawie doszło zatem do zakwestionowania normy, jaką Sąd Najwyższy wywiódł z przepisów ustawy, a nie samego przepisu. Trybunał jednocześnie zaznaczył, że zaskarżona norma nie była jeszcze przedmiotem rozważań Trybunału, w tym w wyroku o sygn. K 20/02.

Jako podstawowy wzorzec konstytucyjności wszyscy skarżący wskazali art. 77 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej». Trybunał odniósł się przy tym do wyroku z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00<sup>11</sup>, w którym stwierdził, że wejście w życie Konstytucji z 1997 r., wraz z nowym ujęciem odpowiedzialności w art. 77 ust. 1 Konstytucji, w żadnym razie nie może być traktowane jako jedynie potwierdzenie czy swoista proklamacja samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych.

Zasadniczą kwestią w zakresie konstytucyjności zaskarżonej normy było dokonanie przez Trybunał wykładni pojęcia „szkody” użytego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Trybunał powołał się na przy tym na bogaty dorobek literatury podkreślając, że w zakresie wykładni tego pojęcia należy odnieść się do pojęć cywilistycznych. W doktrynie ukształtowało się pojęcie „pełnej szkody” w kontekście wykładni 361 § 2 KC rozumianej jako „straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono”. Trybunał zaznaczył jednocześnie, że „wykładnia art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być dokonywana z uwzględnieniem perspektywy wykraczającej poza statuowaną w art. 361 § 2 k.c. zasadę pełnego odszkodowania.

---

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/A/2001 poz. 256.

Wynika to przede wszystkim z autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych, których rozumienie nie może się ograniczać do sensu nadanego im na gruncie ustaw”.

W toku rozważań Trybunał odwoływał się między innymi do problematyki podstaw i zasadności ograniczenia zakresu odszkodowania oraz specyfiki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Trybunał podsumowując podzielił pogląd wyrażony w wyroku K 20/02 i podkreślił, że „z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału i wypowiedzi przedstawicieli doktryny wynika, że art. 77 ust. 1 Konstytucji ma zastosowanie do oceny skutków bezprawnych działań organów władzy publicznej (w tym – wydania ostatecznej decyzji administracyjnej), które miały miejsce od 17 października 1997 r., gdyż dopiero od tego momentu nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do naprawienia szkody wyrządzonej deliktem władzy”.

Odwołując się do innych wzorców kontroli konstytucyjnej TK wskazał również, że zaskarżona norma prawna jest zgodna z wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji zasadą równości. Jak podkreślił, sytuacja osób, które utraciły swoje mienie w wyniku aktów nacjonalizacyjnych w okresie „systemowego bezprawia” nie może być porównywana z sytuacją osób, których mienie uległo wywłaszczeniu po zmianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r., w szczególności po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Podmioty pokrzywdzone wadliwymi decyzjami administracyjnymi wydawanymi w demokratycznym państwie prawnym nie mogą być uznane za należące do tej samej kategorii, co poszkodowani w procesie nacjonalizacji. Trybunał słusznie podkreślił przy tym, że szkody poniesione przez takie osoby powinny być zasadniczo naprawione ustawą reprzywatyzacyjną.

### **3. Wykonywanie przez rodzica praw małoletniego dziecka w postępowaniu karnym**

Na uwagę zasługuje także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie o sygnaturze SK 5/12. Przedmiotem badania była zgodność art. 51 § 2 KPK w związku z art. 98 § 2 pkt 2 w związku z art. 98 § 3 i art. 99 KRO z Konstytucją RP. Trybunał kierując się zasadą dobra dziecka rozstrzygnął, że art. 51 § 2 KPK w związku z art. 98 § 2 pkt 2 w związku z art. 98 § 3 w związku z art. 99 KRO w zakresie, w jakim wyłączają możliwość wykonywania przez rodzica małoletniego - działającego w charakterze przedstawiciela ustawowego – praw tego małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu

karnym prowadzonym przeciwko drugiemu z jego rodziców i wprowadzają obowiązek ustanowienia w tym celu kuratora, są zgodne z art. 47 w związku z art. 51 ust. 1, z art. 48 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 3 Konstytucji. Omawiana kwestia dotyczy jednak w dużej mierze procedury karnej i nie będzie poddana szczegółowej analizie w niniejszym rozdziale.

#### **4. Sprostowanie omyłki pisarskiej w wyroku K 29/13 – użytkowanie wieczyste**

W zakresie omawianym w ramach niniejszego rozdziału należy również odnotować Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie sprostowania z urzędu oczywistej omyłki pisarskiej w części orzekającej wyroku z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13<sup>12</sup>, w ten sposób, że zwrot „w dniu wejścia w życie ustawy” zastąpiono zwrotem „przed dniem wejścia w życie ustawy”. W efekcie sprostowania omyłki część orzekająca wspomnianego wyroku brzmi: „Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy (wcześniej było: „w dniu wejścia w życie ustawy” – przypis Ż.Rz.) z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187 poz. 1110), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

- a) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- b) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

---

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13 (Dz. U. poz. 373). W wyroku tym Trybunał rozstrzygnął, że rozszerzenie zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności narusza zasady zaufania do państwa i prawa oraz sprawiedliwości społecznej, a także podstawy samodzielności gmin.

W uzasadnieniu Trybunał podkreślił, iż sformułowanie zawarte w pierwotnym kształcie sentencji oznaczałoby, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego pozbawiony byłby logicznego sensu, gdyż odnosiłby się do nieistniejących stanów faktycznych, czy też – miałyby za przedmiot pusty zbiór desygnatów. Jak słusznie zauważył Trybunał, nie ma bowiem takich podmiotów (ani osób fizycznych, ani osób prawnych), którym ustawa zmieniająca z 28 lipca 2011 r. przyznawałaby uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i które – jednocześnie – nie miałyby tego uprawnienia w dniu jej wejścia w życie.

## 5. Prawo autorskie – zasady odpowiedzialności za zawinione naruszenie praw majątkowych

Niezwykle istotny wyrok w dziedzinie prawa własności intelektualnej zapadł dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie o sygnaturze akt SK 32/14. Trybunał orzekł, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>13</sup> w zakresie, w jakim uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, może żądać od osoby, która naruszyła te prawa, naprawienia wyrządzonej szkody poprzez zapłatę su my pieniężnej w wysokości odpowiadającej – w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwestionowany przepis art. 79 ust. 1 pkt. 3 lit. b u.p.a. stanowi, że uprawniony, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, może żądać od osoby, która naruszyła te prawa naprawienia wyrządzonej szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności, a w przypadku gdy naruszenie jest zawinione – trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu.

Stan faktyczny sprawy stanowiącej podstawę złożenia skargi konstytucyjnej dotyczył zawinionego naruszenia autorskich praw majątkowych przez podmiot skarżący polegającego na reemitowaniu programów w sieciach

---

13 Dz. U. z 2006 r. Nr 90 poz. 631, Nr 94 poz. 658 i Nr 121 poz. 843, z 2007 r. Nr 99 poz. 662 i Nr 181 poz. 1293, z 2009 r. Nr 157 poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 152 poz. 1016; dalej jako: u.p.a.

kablowych bez zawarcia umowy licencyjnej z organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Skarżąca spółka, po tym jak wygasła umowa licencyjna i strony nie mogły dojść do porozumienia w zakresie wysokości opłaty licencyjnej, kontynuowała reemisję, uiszczając na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania wynagrodzenie, jakie wynikało z przedstawionej przez nią propozycji umowy licencyjnej. W związku z powyższym organizacja potraktowała postępowanie skarżącej jako zawinione naruszenie autorskich praw majątkowych i wystąpiła do sądu z żądaniem zasądzenia na jej rzecz odszkodowania w wysokości trzykrotności opłaty licencyjnej. W toku postępowania sądowego, Sądy uwzględniły to powództwo, pomniejszając wyliczone odszkodowanie o dokonane przez skarżącą wpłaty.

Stanowisko skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem koncentrowało się na argumentacji wskazującej, że kwestionowany przepis narusza prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, prowadzi do niezasadzonego zwiększenia uszczerplenia majątku skarżącej oraz do nierównego traktowania naruszając art. 32 Konstytucji RP, a także narusza zasadę proporcjonalności prowadząc do bezpodstawnego wzbogacenia uprawnionego kosztem strony skarżącej.

W toku rozważań Trybunał rozpatrywał charakter i specyfikę, jaką pełni odszkodowanie w prawie własności intelektualnej. Trybunał podkreślił, że w europejskim prawie kontynentalnym odszkodowanie pełni przede wszystkim funkcję kompensacyjną, co wiąże się z przyjęciem zasady niedopuszczalności wzbogacenia się poszkodowanego kosztem naruszciciela. Przyjęcie takiej perspektywy pozwala rozgraniczyc cywilną odpowiedzialność odszkodowawczą od odpowiedzialności służącej innym celom (w tym celom represyjnym).

W zakresie testu proporcjonalności Trybunał odwołał się do utrwalonego w orzecznictwie schematu udzielenia odpowiedzi na zasadnicze trzy pytania:

1. Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
2. Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
3. Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

W toku kontroli proporcjonalności regulacji ujętej w art. 79 ust. 1 pkt. 3 lit. b u.p.a. Trybunał odwołał się do specyfiki praw autorskich, a w szczególności ich niepowtarzalności, dostępności dla nieograniczonego kręgu osób oraz możliwości nieskończonego powielania. Podkreślił, że przekłada się ona na potencjalną łatwość w ich naruszaniu, a zarazem rzutuje na trudność przy



wykazywaniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Rozważania te doprowadziły Trybunał do wniosku, że prawodawca jest uprawniony do konstruowania takich roszczeń odszkodowawczych, które byłyby oparte na opłatach ryczałtowych i nie wymagałyby dokładnego ustalania wysokości rzeczywistej szkody. Co więcej, zdaniem Trybunału ustawodawca może wprowadzić w tym zakresie rozwiązania, przy stosowaniu których wysokość roszczenia opartego na opłacie ryczałtowej będzie przewyższać wysokość poniesionej szkody.

Niemniej jednak Trybunał uznał, że niedopuszczalnym jest, by uprawniony z tytułu autorskich praw majątkowych uzyskiwał możliwość dochodzenia takiego roszczenia odszkodowawczego, które całkowicie odrywałoby się od wielkości poniesionej przez niego szkody i stanowiło jej wielokrotność. Wprowadzanie do roszczenia odszkodowawczego elementów ryczałtowości nie może prowadzić do całkowitego zagubienia proporcji pomiędzy wielkością poniesionej szkody a tymże odszkodowaniem. Tymczasem rozwiązanie zawarte w zaskarżonym przepisie prowadzi do takiej sytuacji. W ocenie Trybunału ustawodawca, kształtując analizowane roszczenie, zastosował wobec sprawcy deliktu zbyt dotkliwą sankcję.

Trybunał odwołując się do granic dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w sferę wolności majątkowej w powiązaniu z zasadą sprawiedliwości społecznej stwierdził, że wyposażenie uprawnionego dodatkowo w instrument ochrony polegający na żądaniu zryczałtowanego odszkodowania, niewymagającego ustalania wysokości szkody, a wręcz całkowicie od niej oderwanego, odbywa się kosztem sprawcy deliktu. Z uwagi na to, Trybunał uznał, że ustawodawca, kierując się potrzebą ochrony twórców, wkroczył zbyt głęboko w wolność majątkową podmiotów naruszających w sposób zawiniony autorskie prawa majątkowe.

Jakkolwiek komentowany wyrok należy uznać za słuszny i zgodzić się z rozważaniami Trybunału, to należy zauważyć, że w chwili obecnej, wobec uchylenia przepisu art. 79 ust. 1 pkt. 3 lit. b tylko w części dotyczącej naruszenia zawinionego, mamy do czynienia z paradoksalnym stanem prawnym, w którym za zawinione naruszenie praw autorskich nie może być zasądzona wypłata wynagrodzenia w wysokości trzykrotności stosownego wynagrodzenia, podczas gdy za naruszenie niezawinione może zostać orzeczony obowiązek zapłaty wynagrodzenia w wysokości dwukrotności tegoż wynagrodzenia. *De lege ferenda* należy więc postulować o ingerencję prawodawcy, który mógłby swoim działaniem zmienić aktualny stan prawny, stosując się jednocześnie do wskazówek Trybunału Konstytucyjnego.

## 6. Prawo medyczne

W ramach niniejszego opracowania na uwagę zasługuje również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie o sygnaturze K 6/13 dotyczący trybu postępowania przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych popełnionych przez lekarzy. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że art. 67i ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>14</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje uczestnictwa lekarza w posiedzeniu wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 67j ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odwołania się lekarza od orzeczenia wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Niniejszą sprawą Trybunał zajmował się na wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej. Kwestionowane przez nią przepisy stanowią element wprowadzonego od początku 2012 roku systemu szybszego i tańszego kompensowania szkód doznanych przez osoby poddane leczeniu szpitalnemu z tytułu tzw. zdarzeń medycznych. Przepisy te zakładają oderwanie obowiązku odszkodowawczego od tradycyjnej podstawy odpowiedzialności, jaką jest wina. Naczelna Rada Lekarska zakwestionowała brak dopuszczenia do udziału w postępowaniu lekarzy, którzy nie uczestniczą w posiedzeniach wojewódzkiej komisji ds. zdarzeń medycznych oraz nie mogą wnosić o ponowne rozpatrzenie jej orzeczenia.

Rozważania Trybunału skupiły się m. in na art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującym konstytucyjne prawo do sądu. Trybunał stwierdził, że jakkolwiek pominięcie lekarzy w procedurze postępowania przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych nie ulega wątpliwości, to nie oznacza naruszenia przysługującego lekarzom prawa do sądu, wyrażonego w konstytucji. Trybunał podkreślił, że w rozumieniu konstytucyjnym wojewódzka komisja nie jest sądem, a jej członkowie sędziami. Założenie to stanowiło podstawę stwierdzenia, że rozstrzygnięcie przez komisję wojewódzką o wystąpieniu zdarzenia medycznego nie wiąże się z koniecznością spełnienia – w ramach postępowania przed nią – standardów wynikających z art. 45 ust. 1 konstytucji i nie może być oceniane z perspektywy

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 159 i 742 oraz z 2013 r. poz. 1245.

prawa do sądu. Tym samym, jak podkreślił Trybunał, nie można podzielić poglądu wnioskodawcy o naruszeniu prawa lekarzy do zaskarżenia rozstrzygnięć wojewódzkiej komisji i dwuinstancyjności postępowania (art. 77 ust. 2 i art. 78 konstytucji).

Zdaniem Trybunału na uwzględnienie nie zasługiwała również argumentacja dotycząca naruszenia zasady równego traktowania w związku z pominięciem lekarzy w omawianej procedurze. W toku swoich rozważań Trybunał podkreślił, że punkt wyjścia do oceny naruszenia art. 32 ust. 1 konstytucji powinno stanowić ustalenie, że kategoria podmiotów „pominiętych” przez ustawodawcę należy – z punktu widzenia cechy istotnej dla danej regulacji – do tej samej kategorii, co podmioty objęte tą regulacją. Trybunał podkreślił jednocześnie, że nie można porównywać pozycji podmiotów uczestniczących w postępowaniu, które w wyniku ustalenia zdarzenia medycznego są zobowiązane do wypłacenia odszkodowania z pozycją lekarzy, taką odpowiedzialnością obciążeni nie są.

## 7. Podsumowanie

Ze względu na różnorodność poruszanej w wymienionych wyrokach materii, nie jest uprawnione stawianie wspólnych tez o charakterze zapadłych orzeczeń w sprawach cywilnych. Trybunał pochylił się zarówno nad kwestią prawa autorskiego, prawa medycznego a także odpowiedzialnością odszkodowawczą Państwa. Podsumowanie stanowi więc podkreślenie zasadniczych kwestii, które umieszczono pod omówieniem każdego z wyroków. Wszystkie omawiane wyroki należy uznać za wnoszące istotny wkład w dziedzinę prawa cywilnego sensu largo. Podkreślić należy, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest ważkim instrumentem korygującym rozwiązania ustawodawcy w zakresie prawa cywilnego, które z zasady chroni nie tylko interesy majątkowe uczestników obrotu, ale też jak wynika z analizowanych wyroków, dobra osobiste człowieka.



## Opłaty sądowe w sprawach cywilnych

### 1. Wstęp

Wśród orzeczeń zapadłych między styczniem 2014 r. a czerwcem 2015 r. wybrane zostały dwa wyroki poruszające problematykę opłat sądowych w sprawach cywilnych. Pierwszy z nich dotyczył zróżnicowania statusu stron postępowania w odniesieniu do zwrotu opłat, drugi natomiast – wysokości opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej. W obu sprawach przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego były przepisy ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>1</sup>. Jednocześnie, w obu sprawach badanie konstytucyjności przepisów wymagało odwołania się i wyjaśnienia istoty konstytucyjnego „prawa do sądu”. Ze względu na dość ścisłe ramy i formę niniejszego opracowania, ograniczyć można się jedynie do przywołania kluczowych punktów z uzasadnienia orzeczeń Trybunału oraz krótkiego zaprezentowania kontekstu regulacyjnego.

### 2. Zróżnicowanie statusu stron postępowania w odniesieniu do zwrotu opłat w świetle zasady równości

W wyroku zapadłym dnia 18 marca 2014 r. o sygn. akt SK 53/12<sup>2</sup> w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał rozważał, czy prawodawca naruszył konstytucyjną zasadę równości, upoważniając sąd do zwrotu

- 
- 1 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. Nr 167 poz. 1398 ze zm.), dalej: KSCU.
  - 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK nr 3/A/2014 poz. 32.

połowy uiszczonej opłaty w cywilnym postępowaniu nakazowym w razie zakończenia sprawy zawarciem ugody sądowej jedynie powodowi, natomiast nie pozwanej, który wniósł zarzuty od nakazu zapłaty.

Jeśli chodzi o ramy prawne rozstrzygnięcia (poza wzorcami kontroli w Konstytucji RP), wyrok dotyczył przede wszystkim art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU w brzmieniu sprzed nowelizacji wchodzącej w życie dnia 1 stycznia 2016 roku<sup>3</sup>, zgodnie z którym to przepisem, sąd z urzędu zwraca stronie połowę uiszczonej opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w pierwszej instancji, jeżeli postępowanie w pierwszej instancji zakończyło się zawarciem ugody sądowej po rozpoczęciu rozprawy. Ze względu na to, że postępowanie na tle którego zapadł wyrok Trybunału było postępowaniem nakazowym, dla klarowności wyводу przypomnieć należy art. 19 ust. 2 pkt 1 KSCU, w myśl którego od pozwu w postępowaniu nakazowym pobiera się czwartą część opłaty oraz art. 19 ust. 4 KSCU stanowiący, iż trzy czwarte części opłaty pobiera się od pozwanej w razie wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym. Specyficzny środek zaskarżenia w postaci zarzutów od nakazu zapłaty (odznaczający się jedynie suspensywnością, pozbawiony zaś cechy dewolutywności<sup>4</sup>), został uregulowany w art. 493–497 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>5</sup>. Jednocześnie art. 104 KPC stanowi, że koszty procesu, w którym zawarto ugode, znosi się wzajemnie, jeżeli strony nie postanowiły inaczej. W doktrynie podkreśla się jednak, że zniesienie kosztów między stronami nie obejmuje połowy uiszczonej opłaty, która na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU podlega zwrotowi z urzędu<sup>6</sup>.

Stan faktyczny, na tle którego wniesiono skargę, przedstawiał się następująco. Skarżąca będąca osobą fizyczną została pozwana o zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane. Sąd Okręgowy wydał nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym i zasądził od skarżącej dochodzoną przez powoda sumę pieniężną oraz koszty postępowania. Skarżąca wniosła zarzuty od nakazu zapłaty. Na rozprawie strony postępowania zawarły ugode wyczerpującą roszczenia powoda wobec skarżącej z tytułu wykonanych robót budowlanych.

3 Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. z 2015 r. poz. 1595).

4 A. Marciniak, *Komentarz do art. 493 KPC*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz. Art. 367–729*, A. Marciniak, K. Piasecki (red.), Legalis/el. 2016.

5 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.), dalej: KPC.

6 J. Gibiec, *Komentarz do art. 104 KPC*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, E. Marszałkowska-Krześ (red.), Legalis/el. 2016.

W konsekwencji sąd postanowieniem uchylił nakaz zapłaty, umorzył postępowanie i zwrócił powodowi połowę uiszczoną opłatę od pozwu. Jednocześnie sąd oddalił wniosek skarżącej o zwrot połowy opłaty uiszczonej od zarzutów od nakazu zapłaty. Skarżąca wniosła zażalenie na to postanowienie, domagając się jego zmiany i uwzględnienia wniosku o zwrot połowy opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty, ale sąd apelacyjny je oddalił powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2010 roku o sygn. akt III CZP 22/10<sup>7</sup>, zgodnie z którą „obowiązek zwrotu opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji nie dotyczy uiszczonej przez pozwanego opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym”. Sąd apelacyjny uzasadniał, że postępowaniu nakazowym „opłata od zarzutów stanowi nie tylko swoiste «zaspokojenie» fiskalizmu Skarbu Państwa, ale także pewną sankcję dla strony pozwanej, jeśli zdecyduje się ona wnieść zarzuty pomimo tego, że powód dysponuje określonymi dokumentami dowodzącymi zasadności roszczenia”. Skarżąca uznała zaś, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU naruszył jej konstytucyjne prawo do równego traktowania w aspekcie konstytucyjnego prawa do sądu, domagając się w skardze konstytucyjnej zbadania zgodności powyższego przepisu z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, podnosząc dodatkowo w uzasadnieniu skargi naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Po dokonaniu wykładni wskazanych wyżej przepisów Konstytucji RP i przywołaniu orzecznictwa Trybunału we wcześniejszych sprawach, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wzorcem kontroli powinien być konstytucyjny nakaz równego traktowania w prawie do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej. Za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania, uznano bycie stroną postępowania cywilnego zobowiązaną do uiszczenia różnych ułamkowych części jednej opłaty sądowej, pobieranej na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy o kosztach sądowych, od pism wnoszonych w pierwszej instancji w postępowaniu nakazowym, które zakończyło się zawarciem ugody sądowej. Przewidzianym przez prawodawcę kryterium zróżnicowania jest charakter procesowy pisma podlegającego opłacie.

Dalej Trybunał scharakteryzował specyfikę wnoszenia opłat sądowych w postępowaniu nakazowym polegającą na tym, że jedna opłata sądowa

---

7 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2010 r., III CZP 22/10, OSNC 2010, nr 11 poz. 145.

została podzielona przez prawodawcę w ten sposób, iż powód wnosi przy pozwie tylko czwartą jej część, pozostałe trzy czwarte wnosi pozwany, o ile zdecyduje się na złożenie pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty. Chodzi tutaj o rozkład opłaty w sposób realizujący funkcjonalne założenia postępowania nakazowego i wyrównanie wysokości łącznego obciążenia stron postępowania nakazowego z tytułu merytorycznego rozpoznania sprawy w trybie kontradyktoryjnym do wysokości obciążenia nakładanego w postępowaniu zwykłym. Z uwagi na szczególny charakter postępowania nakazowego pozwany partycypuje w opłacie, która w innych okolicznościach procesowych obciążałaby powoda. Beneficjentem zwrotu połowy opłaty, na gruncie zaskarżonego przepisu, jest jedynie podmiot, który wniósł pismo inicjujące postępowanie w instancji wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w postępowaniu nakazowym, stąd właściwy stosunek prawny powstaje wyłącznie między powodem a Skarbem Państwa.

Następnie Trybunał przeprowadził klasyczny test naruszenia zakazu równego traktowania poprzez zbadanie czy różnicowanie traktowania powoda i pozwanego ma charakter relewantny, proporcjonalny i czy pozostaje w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi. Ostatecznie Trybunał doszedł do wniosku, że nie doszło do naruszenia nakazu równego traktowania.

Odnosnie do relewantności Trybunał stwierdził, że różnicowanie sytuacji powoda i pozwanego w analizowanej sytuacji jest racjonalnie uzasadnione oraz pozostaje w związku z treścią i celem przepisów z uwagi na następujące pięć argumentów. Po pierwsze, zaskarżona norma służy realizacji założonych przez prawodawcę celów. Preferencja fiskalna w formie zwrotu z urzędu oznaczonej części opłaty sądowej służyć ma ułatwieniu podejmowania czynności dyspozytywnych przez strony, których rezultatem jest odciążenie wymiaru sprawiedliwości przez zmniejszenie nakładu pracy i środków niezbędnych do rozpoznania sprawy, a także – utrzymaniu pewnych stanów faktycznych uznawanych w świetle zasady subsydiarności lub innych zasad konstytucyjnych za pożądane, tj. ma zachęcić strony, a szczególnie powoda – do zawarcia ugody. Po drugie, zwrot połowy opłaty powodowi pozostaje w związku z realizacją funkcji prewencyjnej kosztów sądowych. W postępowaniu nakazowym chodzi bowiem o sytuację, w której analiza pisma powoda i załączonych dowodów pozwala uznać jego racje. Zdaniem Trybunału, zasady obciążenia stron opłatami w postępowaniu nakazowym, w tym zasady ich zwrotu, zniechęcają do występowania przez pozwanych z zarzutami, gdy powód dysponuje dowodami uzasadniającymi jego roszczenie. Po trzecie, zdaniem



Trybunału, zaskarżony przepis pozostawał w związku z treścią innych przepisów zawartych w badanej ustawie, tj. wcześniej wspomnianych art. 19 ust. 2 pkt 1 i art. 19 ust. 4 KSCU. Nadto, istnieje podobieństwo względem sytuacji pozwanego wnoszącego sprzeciw od wyroku zaocznego, który również nie uzyskuje zwrotu połowy uiszczonyj opłaty sądowej (art. 3 ust. 2 pkt 4, art. 19 ust. 1 i art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU). Po czwarte, Trybunał przywołał cytowaną już przez sąd apelacyjny uchwałę Sądu Najwyższego (III CZP 22/10) iż analizowana regulacja jest spójnym systemowo rozwiązaniem prawodawczym, gdyż „nie ma unormowań sprzecznych, uniemożliwiających lub utrudniających jego stosowanie”. Po piąte wreszcie, Trybunał zwrócić uwagę na stabilną tendencję legislacyjną w tym zakresie<sup>8</sup> mającą wskazywać na „racjonalność zaskarżonej regulacji”.

Odnosząc się do spełnienia wymogu proporcjonalności Trybunał przytoczył cztery argumenty. Uznał, że po pierwsze, w wypadku zawarcia ugody sądowej zasadą jest wzajemne zniesienie kosztów procesu (art. 104 KPC), co nie uniemożliwia stronom uregulowania w umowie kwestii kosztów wedle ich woli. Po drugie zaś, racjonalny pozwany powinien zawrzeć ugodę dopiero w sytuacji, w której roszczenie powoda jest co najmniej częściowo zasadne lub pozwany nie dysponuje dowodem podważającym wiarygodność twierdzeń powoda. Brak więc stanu niepewności co do ekonomicznego bilansu podejmowanych czynności procesowych, który miałby rzutować na decyzję pozwanego o wniesieniu zarzutów od nakazu zapłaty. Po trzecie, zaskarżony przepis nie wpływa na obowiązki i uprawnienia procesowe stron w toku postępowania, skoro „czynności związane ze zwrotem opłaty mają charakter wykonawczy, nie mogą więc wkraczać w sferę rozpoznawczą i weryfikować wydanych tam prawomocnych orzeczeń, od których uzależniony jest zwrot opłaty”<sup>9</sup>, a czynność zawarcia ugody aktualizująca analizowane zagadnienie pozostaje w wyłącznej gestii stron. Po czwarte, na każdym etapie postępowania strony mogą zawrzeć ugodę pozasądową, która stanowi przesłankę umorzenia postępowania w związku z cofnięciem pozwu (art. 355 § 1 KPC).

---

8 Por. art. 34 i art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz. 88, ze zm.) i art. 36 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. – Przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 1961 r. Nr 10 poz. 57 ze zm.).

9 A. Górski, L. Walentynowicz, *Komentarz do art. 79, [w:] Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU służy realizacji zasady pomocniczości, skoro „zaskarżona norma ma skłaniać powoda do podejmowania działań ugodowych i poszukiwania porozumienia z pozwanym przed udzieleniem roszczeniu ochrony w formie przymusu państwowego”. Nadto, analizowane zróżnicowanie uzasadnione ma być funkcją fiskalną kosztów sądowych, a w konsekwencji ochroną równowagi budżetowej (wartości konstytucyjnej).

Warto zauważyć, że w późniejszym postanowieniu z dnia 29 lipca 2014 roku o sygn. akt S 4/14<sup>10</sup>, Trybunał Konstytucyjny (w trybie art. 4 ust. 2 ówczesnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>11</sup>) w nawiązaniu do omawianego wyroku przedstawił Sejmowi potrzebę zmiany powyższego przepisu. *Ratio legis* problematycznej regulacji przemawia „za uznaniem, że – w przypadku ugodowego zakończenia sprawy – również strona wnosząca zarzuty od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym, obciążona opłatą sądową za rozpoznanie sprawy przez sąd pierwszej instancji, powinna z urzędu uzyskiwać częściowy zwrot uiszczonych opłat, na tych samych zasadach co strona inicjująca postępowanie (czyli połowę uiszczonych opłat)”. Zdaniem Trybunału, brak jest „racjonalnego powodu, dla którego prawo przyznane (...) powodowi, nie przysługuje pozwanemu, chociaż to na nim w głównej mierze spoczywał ciężar finansowy rozpoznania sprawy zakończonej zawarciem ugody (...) – trzy czwarte części opłaty”.

Ustawodawca uczynił zadość potrzebie sygnalizowanej przez Trybunał w powyższym postanowieniu i aktualnie przepis art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU wprost nakazuje sądowi zwrot opłaty nie tylko powodowi, ale i pozwanemu w zakresie opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty. W uzasadnieniu projektu nowelizacji projektodawca wskazał, że „wprowadzenie równych zasad zwrotu uiszczonych opłat sądowej dla powoda i pozwanego zachęci obie strony procesu do polubownego rozwiązania sporu i zawarcia ugody sądowej” a obecna regulacja „różnicuje sytuację stron i (...) może znacznie utrudniać osiągnięcie porozumienia”.

---

10 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r. S 4/14, OTK nr 7/A/2014 poz. 91.

11 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm.).

### 3. Wysokość opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2014 r. o sygn. akt SK 12/13<sup>12</sup> w rezultacie rozpatrywania skargi konstytucyjnej Trybunał rozstrzygał, czy regulacja w zakresie wnoszenia wysokiej opłaty (opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia, nie więcej niż 5 000 000 złotych) od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętego po otwarciu ofert jest zgodna z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) w zw. z art. 31 ust. 3 (ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania drogi sądowej) oraz art. 78 Konstytucji RP (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji). Trybunał po raz drugi w 2014 roku zajął się problematyką wysokości opłat oskargo na orzeczenie KIO. Wcześniej bowiem w wyroku z dnia 14 stycznia 2014 roku o sygn. akt SK 25/11<sup>13</sup> Trybunał uznał, że stosunkowy charakter opłaty za skargę na orzeczenie KIO jest zgodny z Konstytucją RP. W analizowanym niżej orzeczeniu zajmował się z kolei zgodnością z Konstytucją RP maksymalnej opłaty za skargę na orzeczenie KIO<sup>14</sup>.

Odnosnie do ram prawnych rozstrzygnięcia, przepisem podlegającym kontroli był art. 34 ust. 2 KSCU, zgodnie z którym, jeżeli skarga a orzeczenie KIO dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 złotych. W myśl zaś ust. 1 tego artykułu (nieobjętego skargą), od skargi na orzeczenie KIO pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga, z zastrzeżeniem ust. 2. Ówczesne brzmienie skarżonego przepisu zostało nadane ustawą zmieniającą<sup>15</sup>, która weszła w życie 22 grudnia 2009 roku (przed tym dniem opłata miała charakter stały i wynosiła 3000 złotych).

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., SK 12/13, OTK nr 4/A/2014 poz. 41.

13 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2014 r., SK 25/11, OTK nr 1/A/2014 poz. 1.

14 Zob. M. Lechna, *Sąd sądem, a sprawiedliwość po stronie bogatych*, „Rzeczpospolita” z 11 lutego 2014 roku.

15 Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206 poz. 1591).

Po nowelizacją, zasadą wciąż była więc opłata stała, ale z istotnym wyjątkiem w postaci opłaty stosunkowej. Dla klarowności dalszych wywodów wskazać należy, że podstawowym środkiem ochrony prawnej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest odwołanie wnoszone do KIO (art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>16</sup>), które przysługuje od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub od zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1 PZP). Odwołanie podlega rozpoznaniu, jeżeli nie zawiera braków formalnych i uiszczono od niego wpis (art. 187 ust. 1 PZP). Wpis uiszcza się najpóźniej do dnia upływu terminu wniesienia odwołania, a dowód jego uiszczenia dołącza się do odwołania (art. 187 ust. 2 PZP). Wysokość wpisów od odwołań wnoszonych w sprawach rozpoznawanych przez KIO reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 roku<sup>17</sup> i wynoszą one – w zależności od rodzaju zamówienia wynoszą minimalnie 7500 złotych, maksymalnie zaś 20 000 złotych. Na orzeczenie KIO stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu wnoszona za pośrednictwem Prezesa KIO, przy czym wystarczającą przesłanką jest już sama niezgodność orzeczenia KIO z żądaniem strony. Skarga na orzeczenie KIO realizuje m.in. wymogi przewidziane przez prawo unijne, które – względu na ramy niniejszego opracowania – mogą zostać jedynie hasłowo zasygnalizowane. Sąd wydający orzeczenie w postępowaniu w sprawie skargi na orzeczenie KIO jest drugą instancją, w której następuje ponowne badanie sprawy w zakresie żądań zgłoszonych w odwołaniu. W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Został tam unormowany m.in. obowiązek opłacenia pisma jako warunek podjęcia czynności przez sąd (art. 126<sup>2</sup> § 1 KPC), konsekwencje nieopłacenia pisma wszczynającego postępowanie bądź jego opłacenia po terminie (art. 130, art. 130<sup>2</sup> KPC), jak również skutki nieopłacenia środków zaskarżenia (art. 370 KPC). Rozstrzygnięcie sądu okręgowego kończy spór co do zgodności z prawem przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, bowiem stronom nie przysługuje już skarga kasacyjna.

---

16 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), dalej: PZP.

17 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. Nr 41 poz. 238).

W stanie faktycznym, na tle którego zapadło rozstrzygnięcie zamawiający (spółka kolejowa) prowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie nadzoru nad modernizacją linii kolejowej, zainicjowane opublikowaniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wartość zamówienia została ustalona na kwotę 182 335 517,59 złotych. Polska i brytyjska spółka ubiegające się o udzielenie im zamówienia, odwołały się do KIO, jednak odwołanie zostało odrzucone m.in. ze względu na to, że zostało wniesione po upływie ustawowego terminu. Stąd skarżące spółki złożyły skargę na postanowienie KIO do właściwego sądu okręgowego wraz z wnioskiem o zwolnienie ich od opłaty sądowej. Sąd oddalił w całości wnioski skarżących o zwolnienie ich od kosztów sądowych i wezwał je do uiszczenia opłaty sądowej od skargi w wysokości 5 000 000 złotych. Wobec tego, że skarżące nie uiszczyły opłaty sądowej, sąd odrzucił ich skargę. Skarżące zwróciły uwagę, że w ich wypadku opłata sądowa stanowiła równowartość potencjalnego zysku, jaki mogłyby wypracować, gdyby otrzymały i zrealizowały całe zamówienie publiczne. Argumentowały, że tak rażąco wysoka opłata wyłączyła im możliwość zweryfikowania przed sądem rozstrzygnięcia KIO. Dla porównania, maksymalne opłaty w postępowaniu cywilnym i administracyjnym wynosiły nie więcej niż 100 000 złotych. Słusznie podnosiły skarżące, że uczestnicy systemu zamówień publicznych tylko w nielicznych wypadkach decydują się na wniesienie skargi do sądu na orzeczenie KIO. Zniechęca ich do tego wysokość opłaty sądowej, bowiem „zamrożenie” tak znacznej kwoty pieniężnej do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd przekracza poziom dopuszczalnego ryzyka gospodarczego. W efekcie hamuje to wnoszenie środków ochrony prawnej do sądów powszechnych.

Rozpatrując skargę, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że art. 34 ust. 2 KSCU narusza prawo dostępu do sądu oraz realizowane przed sądem okręgowym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten uznano również za sprzeczny z art. 78 Konstytucji RP, ponieważ ustanawia nadmiernie utrudnione (nieproporcjonalne) warunki wniesienia środka odwoławczego do sądu, jedynie formalnie gwarantując prawo zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Zdaniem Trybunału, kwotę 5 000 000 złotych należało uznać za arbitralną, wygórowaną i pełniącą głównie funkcje fiskalne – zwłaszcza w porównaniu do innych postępowań i stosowanych w nich opłat. Ustawodawca mógł zaś osiągnąć te same cele, które wiążą się z instytucją opłaty sądowej w zamówieniach publicznych, ograniczając dostęp do sądu w niższym stopniu, a więc uchwalając

regulację mniej dotkliwą dla podmiotów konstytucyjnych praw i wolności. Jego ingerencja była w tym wypadku nadmierna. Ze względu na uznanie niezgodności analizowanego przepisu z Konstytucją, wszystkie opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych – niezależnie od tego, czy dotyczą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, czy przed tym momentem – obliczane muszą być według reguł określonych w art. 34 ust. 1 KSCU, tj. mają postać opłat stałych. Ze względu na to, że Trybunał nie określił terminu utraty mocy przez zaskarżony przepis, przestał on obowiązywać wraz z ogłoszeniem wyroku w Dzienniku Ustaw, a więc z dniem 28 kwietnia 2014 roku (zdanie odrębne w zakresie terminu utraty mocy przez ten przepis zgłosił sędzia Marek Kotlinowski).

Trybunał wskazał nadto, że ewentualna zmiana art. 34 KSCU leży w gestii ustawodawcy, co dotyczy zarówno możliwości ustalenia nowych wysokości opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych (z cezurą etapu otwarcia ofert bądź bez tej cezury), jak również wyboru optymalnego systemu ich obliczania. Nie można również wykluczyć, że powodowany legitymowanymi konstytucyjnie względami ustawodawca określi opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych w wysokości przenoszącej kwoty przyjęte obecnie w przepisach ogólnych dotyczących spraw o prawa majątkowe. Trybunał nie przesądził tej kwestii. W granicach norm konstytucyjnych ustawodawca zachowuje w tej mierze stosowny margines swobody regulacyjnej. Ustawodawca nie skorzystał jednak dotąd z okazji do zmiany regulacji w zakresie opłaty od skargi na orzeczenia KIO, stąd stała opłata sądowa od tej skargi waha się obecnie między 37 500 złotych a 100 000 złotych.

#### **4. Wnioski**

W obu przytaczanych wyrokach Trybunał Konstytucyjny zajmował się istotną praktycznie problematyką opłat sądowych w kontekście m. in. obowiązku zagwarantowania stronie skutecznego dostępu do sądu. Pomimo, że gwarancja ta nie ma charakteru absolutnego i może być przedmiotem uzasadnionych prawnie ograniczeń to jednak obowiązek ponoszenia rażąco wysokich kosztów opłat sądowych czy nierówne ukształtowanie sytuacji powoda i pozwanego co do możliwości domagania się zwrotu opłat może stanowić istotną barierę ekonomiczną w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do

sądu, zwłaszcza jeśli regulacja jawi się jako nieracjonalna, nieproporcjonalna, a wręcz niesprawiedliwa. Na pochwałę zasługuje więc postanowienie Trybunału nawiązujące do pierwszego z analizowanych wyroków, w którym to Trybunał podkreślił konieczność zmiany art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU oraz drugi z prezentowanych wyroków – orzekający o niezgodności z Konstytucją art. 34 ust. 2 KSCU.





# Prawo pracy i prawo ubezpieczeń społecznych

## 1. Wstęp

W niniejszym rozdziale zostaną omówione następujące wyroki Trybunału dotyczące prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6A/2014, poz. 62, wydany na wniosek połączonych pytań prawnych sądów, dotyczący ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>1</sup>;
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10A/2014, poz. 112, wydany po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w sprawie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>2</sup>;
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6A/2015, poz. 80, wydany po rozpoznaniu wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (dalej jako OPZZ) w sprawie ustawy o związkach zawodowych<sup>3</sup>.

Wyrok w sprawie pytań prawnych sądów zostanie przeanalizowany w części drugiej, rozstrzygnięcie w sprawie skargi konstytucyjnej w części trzeciej, a w sprawie wniosku OPZZ – w części czwartej. Część piąta będzie stanowić krótkie podsumowanie.



- 1 Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159, z 2015 r. poz. 1066, 1217, 1220, 1268, 1735).
- 2 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139 poz. 992 ze zm.).
- 3 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167).

## 2. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego

Pierwszym omówionym rozstrzygnięciem będzie wyrok TK, sygn. P 6/12, w sprawie połączonych pytań prawnych, dotyczący zgodności art. 13 ust. 1 pkt. 1 Ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (dalej jako: ustawa zasiłkowa) z art. 67 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i Konstytucji RP. Art. 13 ust. 1 ustawy zasiłkowej wskazuje katalog negatywnych przesłanek otrzymania zasiłku chorobowego z tytułu niezdolności do pracy powstałej zarówno w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego, jak i po ustaniu tytułu ubezpieczenia<sup>4</sup>. Jedną z tego typu przesłanek, zawartych w pkt. 1 wspomnianego artykułu, jest fakt posiadania ustalonego prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy.

Trybunał Konstytucyjny orzekł w tym wypadku o zgodności z Konstytucją przepisu poddanego kontroli, natomiast w pozostałej części umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sprawa jest pokłosiem trzech pytań prawnych, skierowanych przez sądy rejonowe. Na potrzeby analizy nie ma jednak potrzeby przytaczania stanów faktycznych, które doprowadziły do skierowania tychże pytań do Trybunału. Sąd też na początku przedstawione zostaną argumenty sądów.

Pierwszym argumentem przemawiającym za prawdopodobną niekonstytucyjnością przepisu jest fakt zakłócenia sprawiedliwości materialnej i zburzenie zaufania do państwa oraz do stanowionego przez to państwo prawa – miałoby to być wynikiem pozbawienia świadczenia ubezpieczonego, który jest przy tym zobowiązany do uiszczenia składki. Sądy wskazywały więc na kwestię braku ekwiwalentności świadczenia. Ów brak miałby wynikać z faktu, iż emeryci i renciści są zobowiązani do opłacenia składek na ubezpieczenie (które to składki tworzą fundusz), a mimo to owe świadczenie w przypadku choroby im nie przysługuje. W argumentacji sądów przywołano następujące przykłady, wskazujące na brak równości:

1. Pracownicy niezdolni czasowo do pracy z powodu choroby, którzy pobierają świadczenia rentowe i pracownicy niepobierający takich świadczeń – obie grupy są zobowiązane do płacenia składek, ale tylko jedna z nich otrzymuje świadczenia.

---

4 Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159, z 2015 r. poz. 1066, 1217, 1220, 1268, 1735).

2. Emeryci niezdolni czasowo do pracy z powodu choroby, którzy pozostają w stosunku pracy i emeryci, którym ustał stosunek pracy w trakcie niezdolności, a więc utracili tym samym ubezpieczenie – nierówności miałyby polegać tutaj na niesprawiedliwym zróżnicowaniu pozycji emerytów.
3. Pracownicy uprawnieni do emerytury lub renty<sup>5</sup> i osoby otrzymujące świadczenia z tytułu niezdolności do służby<sup>6</sup>.

Konkludując: zdaniem sądów, osoba o statusie pracownika-emeryta albo pracownika rencisty, mimo opłacania składek na ubezpieczenie, jest pozbawiona możliwości otrzymywania tegoż świadczenia po ustaniu stosunku pracy.

W pierwszej kolejności, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił podstawy umorzenia części postępowania, dotyczącego badania zgodności art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP – powodem tego działania było wskazanie jako wzorca kontroli przez jeden z sądów całego art. 32 Konstytucji RP, a przy tym niewystarczające wyjaśnienie zasadności takiegoż wskazania. Z racji tego, iż pozostałe sądy wskazywały na art. 32 ust. 1, Trybunał postanowił umorzyć sprawę w zakresie ust. 2.

Następnie Trybunał przeszedł do szczegółowego wyводу, w którym niejako kreował podstawę swojego uzasadnienia. Wskazano więc, iż prawo do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia ma charakter wyjątkowy, dopuszczalny tylko w ściśle określonych sytuacjach<sup>7</sup>. Takim wyjątkiem będzie więc *konieczność ochrony wytworzonej przez chorobę przerwy w pracy oraz niemożnością wykonywania (kontynuowania lub podjęcia) nowego zatrudnienia*<sup>8</sup>. Trybunał przedstawił także słuszne rozumienie ‘ryzyka ubezpieczeniowego’ – nie jest nim sam fakt zaistnienia zdarzenia (np. choroby), ale skutek takiego zdarzenia, a więc czasowa niezdolność

---

5 Na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153 poz. 1227).

6 Na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 67 ze zm.).

7 Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2012 r., sygn. I UK 13/12 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. P 86/o8, OTK ZU nr 9A/2010 poz. 101.

8 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6A/2014 poz. 62, s. 8.

do pracy. Celem ubezpieczenia jest więc swoista rekompensata utraconego przez ubezpieczonego zarobku.

Następnie Trybunał przeszedł do argumentacji właściwej, poczynając od art. 67 ust. 1. Trybunał stwierdził, iż prawo do zabezpieczenia społecznego nie jest w swej istocie konkretne, bowiem ustawodawcy powierzono w tym zakresie sporą swobodę – obywatel nie ma więc uprawnienia do konkretnego świadczenia socjalnego<sup>9</sup>. Obowiązkiem państwa jest więc zapewnienie realizacji takiego prawa wyłącznie w zakresie minimalnym, odwołując się do podstawowych potrzeb jednostki: wolności, godności i równości. Zakres realny takiegoż świadczenia jest natomiast uzależniony od wielu zróżnicowanych czynników: sytuacji finansowej państwa, prognoz gospodarczych i demograficznych, czy też majątności obywateli (katalog czynników nie jest rzecz jasna zamknięty). Emerytury i renty, z racji swoich cech, są zdaniem Trybunału świadczeniami realizującymi konstytucyjne minimum zabezpieczenia społecznego.

W przedmiocie kontroli art. 13 ust. 1 pkt. 1 ustawy zasiłkowej z zasadą równości, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał argumentował następująco. Po pierwsze, logicznie wskazano że kryterium nabycia prawa do zasiłku jest posiadanie statusu ubezpieczonego. Podmiotem uprawnionym jest więc ubezpieczony. Nie można mówić jednak o ścisłej ekwiwalencji, bowiem wielkość wkładu (składki) wniesionego przez osobę ubezpieczoną nijak ma się do przyznania prawa do świadczenia i jego wysokości. Mimo konstrukcji opartej na opłaceniu składki jako warunku *sine qua non*, czynnikiem decydującym o świadczeniu zwrotnym jest ziszczenie się ryzyka ubezpieczeniowego.

Następnie Trybunał przeszedł do punktowania argumentacji wskazanej przez sądy. Odnosząc się do pierwszego przykładu, niejako wypomniano sądowi brak poszanowania dla elementarnych zasad logiki. Niezależnie od podobieństw wskazanych grup podmiotów, istnieje jedna zasadnicza różnica: posiadanie statusu ubezpieczonego, który warunkuje prawo do nabycia zasiłku chorobowego. Sama instytucja ubezpieczenia także wskazuje na *ratio legis* przepisu będącego podstawą pytania prawnego – jak już wspomniano, ma ono rekompensować wynagrodzenie utracone z racji niemożności świadczenia pracy. Na wskazany przykład drugi kontrargumentem Trybunału jest także pozorność podobieństwa podmiotów – istotne wydaje się tutaj wskazanie, iż jest to sytuacja wyjątkowa, o której wspomniano już wyżej. Jak stwierdza Trybunał:

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 10.

„*Ratio legis* omawianej regulacji jest dostarczenie środków utrzymania byłemu pracownikowi, który z powodu ustania pracy zarobkowej traci dotychczasowe dochody, a któremu choroba przeszkodziła w znalezieniu i podjęciu nowej pracy zarobkowej, a tym samym nowego źródła dochodu. Przyznanie prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia uzasadnione jest więc względami społecznymi. W kontekście ogólnego celu zasiłku chorobowego, zasiłek po ustaniu tytułu ubezpieczenia jest świadczeniem wyjątkowym. Stanowi on rozszerzenie ochrony ubezpieczeniowej poza tę wynikającą z logiki ubezpieczeń chorobowych”<sup>10</sup>.

Trybunał kończy uzasadnienie odpowiedzią na trzeci przykład wskazany przez sądy, stwierdzając, iż odnoszenie się do jednostkowego wyroku Sądu Najwyższego – a więc do nieutralnej, niestabilnej i niepowszechnej wykładni normy, na którą powoływały się sądy, zadając pytanie prawne – nie daje podstaw do kontroli konstytucyjnej takiegoż orzeczenia. Dlatego też umorzono postępowanie w tym zakresie.

### 3. Świadczenie pielęgnacyjne. Wyrok SK 7/11

Drugi omawiany wyrok dotyczy rozstrzygnięcia zasadności skargi konstytucyjnej odnośnie instytucji świadczenia pielęgnacyjnego. Skarżący wystąpił do Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: OPS) o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W przedmiocie wniosku wydano decyzję odmowną, za podstawę prawną podając art. 17 ust 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>11</sup> (dalej jako u.ś.r.). Negatywną przesłanką w tej sprawie było otrzymywanie przez małżonkę skarżącego świadczenia pielęgnacyjnego na drugie dziecko. Skarżący odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które podtrzymało decyzję OPS. Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego także nie przyniosła oczekiwanego rozstrzygnięcia, a więc droga sądowa została prawidłowo wyczerpana. W związku z tym skarżący złożył skargę konstytucyjną, w której to domagał się uznania, że art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. jest niezgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż skarżony przepis, *obowiązującym do 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim*

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U z 2013 r. poz. 1456, 1623, 1650 oraz z 2014 r. poz. 559, 567 i 1443).

*uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>12</sup>.

Skarżący podniósł następujące argumenty. Po pierwsze, odwołując się do art. 2 Konstytucji RP, wskazano na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, poprzez pozbawienie słabszych jednostek – jakimi niewątpliwie są dzieci niepełnosprawne oraz ich opiekunowie-rodzice – wsparcia opieki ze strony państwa<sup>13</sup>. Po drugie, niemożność uzyskania przez drugie z rodziców świadczenia pielęgnacyjnego na drugie niepełnosprawne dziecko w rodzinie jest sprzeczne z art. 18 Konstytucji RP, ponieważ skłania członków rodziny do podejmowania działań symulujących rodzinę rozbitą w celu uzyskania świadczenia (tzw. pozorowanie)<sup>14</sup>. Po trzecie, skarżona regulacja narusza także art. 32 Konstytucji RP poprzez nierówne traktowanie obojga rodziców. Mimo podobieństwa podmiotów, opartego na wspólnych cechach – sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, niepodejmowanie pracy zarobkowej z racji konieczności sprawowania opieki oraz niskie dochody wynikające z braku aktywności zawodowej – traktowane są one różnie<sup>15</sup>. Ostatnim argumentem skarżącego było naruszenie art. 71 ust. 1 Konstytucji RP poprzez odmowę wsparcia rodzin z więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym przez państwo.

W swoim stanowisku Rzecznik Praw Obywatelskich poparł argumenty skarżącego, wskazując, iż do 2005 r. możliwe było otrzymywanie świadczenia pielęgnacyjnego przez drugiego z rodziców na drugie dziecko niepełnosprawne. Dopiero nowelizacja z 1 września 2005 r. zmieniła ten stan rzeczy. Rzecznik słusznie wskazał, iż potencjalne koszty opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem byłyby znacznie wyższe niż kwota świadczenia; podniósł również zarzut nieproporcjonalnego zróżnicowania podmiotów podobnych w kwestii uprawnienia do świadczenia. RPO powtórzył również argument skarżącego związany

---

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10A/2014 poz. 112, s. 1.

13 Skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego, sygn. SK 7/11, s. 5.

14 *Ibidem*, s. 7.

15 *Ibidem*, s. 8.

z art. 18 Konstytucji RP (pozorowanie rozkładu pożycia). Konkluzja stanowiska sprowadza się do wskazania, że skarżona regulacja ustawowa stoi w sprzeczności z art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, nie realizując konstytucyjnych norm.

Stanowisko w sprawie zajęł także Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu – stwierdzając, iż skarżony przepis nie jest niezgodny z Konstytucją, a zarzuty podniesione w skardze mają charakter *de lege ferenda*<sup>16</sup> – oraz Prokurator Generalny, który zgodził się z postulatem zwiększenia świadczeń, ale zaznaczył, iż obecne uregulowania są zgodne z Konstytucją, wskazując, iż w poprzednim stanie prawnym dostępność świadczeń pielęgnacyjnych była warunkowa kryterium dochodowym<sup>17</sup>.

We właściwej części orzeczenia, Trybunał dokonał niejako selekcji negatywnej argumentów przedstawionych na poparcie skargi. Wskazano więc, że zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą Trybunału, art. 2 Konstytucji RP nie może być samodzielnym wzorcem kontroli, a raczej wsparciem innych argumentów (czyli ‘w związku z’). Z racji niedostatecznego uzasadnienia dla powołania tegoż artykułu na wzorzec kontroli, Trybunał orzekł umorzenie postępowania w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku<sup>18</sup>. W taki sam sposób zakończyło się postępowanie w kontekście art. 18 Konstytucji RP – ze względu na programowy, ogólny charakter tej normy oraz fakt, iż nie da się z niej wywieść żadnych praw podmiotowych, nie może być ona samodzielnym wzorcem kontroli<sup>19</sup>. Powołanie na samodzielny wzorzec kontroli art. 32 ust. także jest przesłanką do umorzenia postępowania<sup>20</sup>, co też uczyniono, ale Trybunał nie omieszczał zaznaczyć, iż nie dostrzega tutaj braku równości między małżonkami – na co wskazywał skarżący – ale problem zakazu kumulacji świadczeń<sup>21</sup>. Ocenie poddano także wzorzec kontroli

16 Zob. stanowisko Sejmu w sprawie o sygn. SK 7/11.

17 Zob. stanowisko Prokuratora Generalnego w sprawie o sygn. SK 7/11.

18 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10A/2014 poz. 112, s. 13.

19 Podobnie wskazywano we wcześniejszych orzeczeniach. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08 (Dz. U. Nr 217 poz. 1436), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08.(Dz. U. Nr 87 poz. 492).

20 Podobnie wskazywano we wcześniejszych postępowaniach, np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU 11A/2004 poz. 122, czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 października 2003 r., sygn. SK 29/02, OTK ZU nr 8A/2003 poz. 87.

21 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10A/2014 poz. 112, s. 14.

z art. 69 Konstytucji RP, który w swoim stanowisku wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich. I podobnie jak w przypadku poprzednich wzorców, ten także został uznany za zbyt ogólny, bowiem artykuł ten wyznacza jedynie *zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych*<sup>22</sup>.

Ostatnim wzorcem kontroli wskazanym przez skarżącego był art. 71 ust. 1. Także tutaj Trybunał dokonał selekcji negatywnej, zaznaczając, że zdanie pierwsze – podobnie jak normy przytoczone wyżej – nie jest źródłem praw podmiotowych jednostki. Jedynym wzorcem kontroli stało się więc zdanie drugie art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

Jedynym prawidłowym zarzutem skarżącego jest więc sprzeczność regulacji ustawowej regulacja z obowiązkiem państwa do zapewniania szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza w przypadku rodzin wielodzietnych i niepełnych. Czym charakteryzuje się owa „szczególna pomoc”? Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie stwierdził, iż *szczególność wykracza poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom*<sup>23</sup>. Idąc dalej, podjęto namysł nad funkcją samego świadczenia pielęgnacyjnego. Słusznie stwierdzono, że pomimo określonej strony podmiotowej tego prawa – a więc osoby zdolnej do pracy i rezygnującej z niej w celu podjęcia opieki nad niepełnosprawnym – beneficjentem jest cała rodzina. Świadczenie pełni więc funkcję ułomnej (z racji wysokości) rekompensaty nieuzyskanych zarobków<sup>24</sup>. Zasadniczym problemem jest więc ułomna perspektywa prawodawcy, który nie potrafi dostrzec, iż sytuacja materialna, społeczna i życiowa rodzin, w których jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, jest znacznie trudniejsza niż w przypadku rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym. Co godne pochwały, Trybunał słusznie stwierdził, iż tego rodzaju relacja rośnie *bardziej niż wprost proporcjonalnie*<sup>25</sup> w zależności od liczby osób niepełnosprawnych w rodzinie. Rezygnacja obojga rodziców w celu zapewnienia należytej opieki dzieciom zasługuje nie tylko na uznanie społeczne, ale także na odpowiednie wsparcie ze strony państwa.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>23</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10A/2005 poz. 115.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10A/2014 poz. 112, s. 21.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 23.



Zakaz kumulacji świadczeń jest tym bardziej nieuzasadniony, iż w obliczu ich niskiej wysokości, trudno mówić o całkowitej rekompensacie – trzeba przy tym wspomnieć, iż przy wypłacie dwóch świadczeń państwo ponosi i tak niższe koszty, niż miałoby to miejsce w przypadku przyjęcia na siebie ciężaru opieki nad osobą niepełnosprawną. W orzeczeniu uznano także, że skarżony przepis mógł faktycznie zachęcać do pozorowania rozkładu pożycia w celu uzyskania świadczenia. W związku z powyższym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność skarżonego przepisu.

#### 4. Wolność tworzenia i przystępowania do związków zawodowych

Ostatnim omówionym orzeczeniem będzie głośny medialnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r. o sygnaturze K 1/13, dotyczący kwestii swobody zrzeszeń w związkach zawodowych dla osób wykonujących pracę w ramach umów cywilnoprawnych, potocznie określanych mianem „umów śmieciowych”<sup>26</sup>. Wyrok został wydany po rozpoznaniu wniosku OPZZ w sprawie zbadania zgodności art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>27</sup> (zwana dalej: u.z.z.) z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r.<sup>28</sup> (dalej jako: Konwencja).

Trybunał orzekł o:

- a) niezgodności art. 2 ust 1 u.z.z. z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ogranicza wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową niewymienionym w tym przepisie;
- b) niezgodności art. 2 ust. 2 u.z.z. z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP;

---

26 Sprawa budziła zainteresowanie medialne z racji powiązania z kwestią stabilności zatrudnienia, która to znajdowała się wówczas w centrum debaty publicznej. Zob. <http://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/1453804,TK-zwiazki-zawodowe-takze-dla-zatrudnionych-na-smieciowkach-Mecina-projekt-noweli-ustawy-wkrotce-na-rzadzie>

27 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 854 ze zm.).

28 Konwencja (nr 87) dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 (Dz. U. z 1958 r. Nr 29 poz. 125).

- c) zgodności art. 2 ust. 5 u.z.z. z art. 59 ust 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konwencji.

W uzasadnieniu wnioskodawca podniósł następujące argumenty. Po pierwsze, stwierdzono, że art. 2 u.z.z. nie odpowiada standardom prawa międzynarodowego w zakresie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Według OPZZ, owa niezgodność jest skutkiem błędnej translacji artykułu Konwencji, gdzie pracownicy zostali ujęci możliwie jak najszerszej, jako *workers and travailleurs*, a więc wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową. Posługując się najprostszą, literalną metodą tłumaczenia, nie zważając przy tym na kontekst, utożsamiono tym samym pojęcie „pracownika” z Konwencji z takowym pojęciem występującym w rodzimym Kodeksie Pracy<sup>29</sup>. Po drugie, brak poszanowania wolności do zrzeszania się w związkach zawodowych jest według wnioskodawcy naruszeniem art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie wolności do zrzeszeń nie powinno być bowiem determinowane formalną podstawą świadczenia pracy. Po trzecie, naruszony został także art. 31 ust 3 Konstytucji RP, bowiem owe ograniczenia nie spełniają wymogów zawartych w tej konstytucyjnej normie.

Marszałek Sejmu, przedstawiając stanowisko Sejmu, wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych, w zakresie, w jakim ogranicza prawo tworzenia związków zawodowych lub wstępowania do nich tylko do pracowników, którzy świadczą pracę na podstawie stosunku pracy, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, wykonujących pracę nakładczą oraz skierowanych do zakładów pracy w celu odbycia służby zastępczej, jest niezgodny z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 konwencji nr 87<sup>30</sup>. Wniosek OPZZ w zakresie art. 2 ust. 1 u.z.z. poparł także Prokurator Generalny, wnosząc również o umorzenie postępowania w dalszym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny przyjął więc, że przedmiotem wniosku jest rozstrzygnięcie, czy w regulacji ustawowej nie mamy do czynienia ze zbyt dużym ograniczeniem wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i czy, w konsekwencji, zakres regulacji ustawowej nie jest zbyt wąski w stosunku do unormowań Konstytucji RP. W wywodzie, stanowiącym niejako merytoryczną podstawę

---

29 Wniosek OPZZ w sprawie K 1/13, s. 4, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/13>.

30 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6A/2015 poz. 80, s. 3.

do samego uzasadnienia wyroku, Trybunał wywiódł z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP normę zakazującą władzy publicznej reglamentacji co do wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Innymi słowy, ta sfera działalności człowieka powinna być wolna od ingerencji owej władzy. Ustawa nie może więc zawęzić norm konstytucyjnych. Nie znaczy to rzecz jasna, iż jest to wolność pojmowana absolutnie – ustawodawca może bowiem wprowadzać regulacje dotyczące trybu rejestracji, a sama procedura jest przeprowadzana na drodze sądowej. Odnosząc się do podmiotu wolności do zrzeszania się Trybunał słusznie stwierdził, iż forma relacji pracownika z pracodawcą nie jest ostatecznym wyznacznikiem co do posiadania statusu pracownika. Wskazano więc trzy cechy, które determinują ów status w sposób niepodważalny – mowa tu o *wykonywaniu pracy zarobkowej, pozostawianiu w stosunku prawnym z podmiotem na rzecz którego się świadczy oraz interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być chronione grupowo*<sup>31</sup>. Podobnie ukształtowało się orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym determinanty statusu pracownika to rodzaj wykonywanej czynności, relacja łącząca pracownika z pracodawcą oraz wynagrodzenie za pracę<sup>32</sup>. Przyjęcie świadczenia pracy zarobkowej za cechę determinującą status pracownika budzi jednak pewne wątpliwości ze strony doktryny, która wskazuje, że osoby faktycznie świadczące pracę nieodpłatnie (np. poprzez wolontariat) także powinny mieć możliwość zrzeszania się w organizacje związkowe<sup>33</sup>. Warto odnotować, że Trybunał przystępując do oceny regulacji, wziął pod uwagę obecne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, dotyczące deprecjonowania istoty stosunku pracy w kontekście coraz większej popularności umów cywilnoprawnych, charakteryzujących się mniejszą trwałością i słabszą ochroną pracownika<sup>34</sup>.

Przechodząc do właściwej argumentacji, Trybunał nie zgodził się ze stanowiskiem wnioskodawcy, iż to błędne tłumaczenie art. 2 Konwencji stanowi przyczynę wadliwości kwestionowanej regulacji – Konwencja została przyjęta przez Polskę już w 1957 roku, a więc na 18 lat przed wprowadzeniem Kodeksu Pracy. Właściwym powodem jest raczej samo powiązanie uregulowań Konwencji i Kodeksu Pracy w zakresie terminu „pracownika”<sup>35</sup>.

---

31 *Ibidem*, s. 12.

32 *Ibidem*, s. 13.

33 Zob. A. Musiała, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13, dostęp przez LEX Omega.

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6A/2015 poz. 80, s. 19.

35 *Ibidem*, s. 18.

Oceniając zgodność art. 2 ust. 1 u.z.z. z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP, Trybunał orzekł, iż przekroczona została granica swobody ustawowej regulacji poprzez zawężenie kategorii pracownika i pozbawienie konkretnej grupy podmiotów wolności zrzeszania się. Ograniczenia ustawowe mają więc charakter reglamentacyjny – nie można bowiem przyjąć na korzyść pracodawcy, iż wymienienie kategorii podmiotów mogących korzystać z wolności do zrzeszenia w związku zawodowym ma charakter przykładowy.

Orzekając o zgodności art. 2 ust. 2 u.z.z. z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP Trybunał stwierdził, że niekonstytucyjne jest powiązanie możliwości zrzeszania w związki zawodowe się z formą świadczenia pracy. Dodatkowo dostrzeżono problem możliwości przystąpienia jedynie do istniejącej w danym zakładzie pracy organizacji związkowej – osoby świadczące pracę nakładczą, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.z.z. są więc pozbawione wolności tworzenia związku zawodowego i są w tym zakresie uzależnione od aktywności oraz inicjatywy związkowej innych pracowników.

Ostatnie rozstrzygnięcie Trybunału dotyczy zgodności art. 2 ust. 5 u.z.z. z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji. Stwierdzono, iż poszerzenie katalogu podmiotów mogących tworzyć i przystępować do związków zawodowych o osoby odbywające służbę zastępczą, jest działaniem właściwym, niemającym charakteru wyłączającego względem osób niezatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy. Trybunał uznał zasadność takiej regulacji – osoby powołane do służby zastępczej, na czas pełnienia tej służby, zostają zawieszane w prawach członka związku zawodowego, do którego należały przed powołaniem do służby. Umożliwienie im przystępowania i zakładania związków zawodowych jest gwarancją wolności konstytucyjnych przyznanych przez wspomniane wzorce kontroli<sup>36</sup>.

Sprawa w pozostałym zakresie – dotyczącym skontrolowania przepisów u.z.z. z resztą wskazanych przez OPZZ wzorców kontroli – została umorzona. Trybunał zasadnie uznał, iż stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanych przez wnioskodawcę przepisów jest przesłanką do uznania, że wydanie orzeczenia w pozostałym zakresie jest zbędne<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 23.

## 5. Podsumowanie

Warto zauważyć, iż uzasadnienia omówionych wyroków są przystępne dla czytelnika. Pomimo przytoczonych kontekstów historycznych i prawnych, pozostają one zwarte, więc podążanie za tokiem rozumowania Trybunału nie następuje trudności. Wyroki płynnie zaznają czytelnika się z przytoczoną argumentacją strony (sądu zadającego pytanie prawne, wnioskodawcy, skarżącego), następnie przedstawiony zostaje szerszy kontekst prawno-historyczny, który stanowi dobrą podstawę do ostatecznych rozstrzygnięć Trybunału. Zdecydowanie pozytywnie trzeba ocenić wplecenie do uzasadnień wyroków znaczących (w sprawach cieszących się zainteresowaniem opinii publicznej i mediów: K 1/13, SK 7/11) wątków traktujących o uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, istotnych dla danej sprawy.



# Zabezpieczenia społeczne funkcjonariuszy publicznych

## 1. Wstęp

W sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego Trybunał Konstytucyjny przedstawia jednolitą ustaloną linię orzeczniczą. Zdaniem prof. Andrzeja Rzeplińskiego: *Z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału są to najtrudniejsze sprawy, bo powiązane bardzo często z orzekaniem pod ciężarem świadomości, że dotyczą nie tysięcy, nie dziesiątek tysięcy, ale czasem milionów ludzi*<sup>1</sup>. Prof. Piotr Tuleja wskazuje natomiast, że Trybunał Konstytucyjny uznaje, że musi być zagwarantowany minimalny zakres zabezpieczenia społecznego, ale ustawodawca ma dowolność jego kształtowania (art. 67 Konstytucji RP). Trybunał sprawdza jednak, czy tak ustalone przez ustawodawcę zasady są zgodne z innymi artykułami konstytucji, m. in. zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą ochrony praw nabytych<sup>2</sup>. Wśród najważniejszych orzeczeń z tego zakresu zapadłych między styczniem 2014 a czerwcem 2015 należy wymienić wyrok dotyczący uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej, wznowienia wypłat emerytury oraz uprawnień do świadczeń pieniężnych funkcjonariusza ABW po zwolnieniu ze służby.

---

1 30.10.14 r. podczas konferencji prasowej w Trybunale Konstytucyjnym *Prawo do zabezpieczenia społecznego w orzecznictwie TK*.

2 30.10.14 r. podczas konferencji prasowej w Trybunale Konstytucyjnym *Prawo do zabezpieczenia społecznego w orzecznictwie TK*.

## 2. Pojęcie zabezpieczenia społecznego

Pomimo że pojęcie *zabezpieczenie społeczne* jest obecnie powszechnie używane, nie doczekało się jednoznacznej definicji. Jedną z pierwszych prób w tym kierunku podjął J. Piotrowski, zdaniem którego zabezpieczenie społeczne to *całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych społecznie uznawanych za ważne, potrzeb*<sup>3</sup>. Natomiast Antonii Rajkiewicz rozumie pod tym pojęciem *system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami*<sup>4</sup>. Prawo do zabezpieczeń społecznych zostało uregulowane w art. 67 Konstytucji<sup>5</sup>, prawo to przysługuje obywatelom z powodu choroby, inwalidztwa i po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust. 1) oraz w sytuacji, gdy bez własnej woli pozostają bez pracy i nie mają środków utrzymania (ust. 2).

W sytuacji zaistnienia wskazanych zdarzeń zakres oraz formę zabezpieczenia stanowi ustawodawca zwykły. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji jest podstawą do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym przypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony zakres swobodnego uznania przy dokonywaniu zmian w systemie prawnym. Nowe rozwiązania prawne nie mogą naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, które przysługuje wszystkim obywatelom. W drugim wypadku, ustawodawca może ograniczyć lub nawet znieść uprawnienia, które wykraczają poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawcy przysługuje zarówno swoboda w zakresie kształtowania poziomu ochrony socjalnej jak i stosowanej techniki.

---

3 J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 28.

4 A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna*, Warszawa 1979, s. 432.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).



### 3. Prawo do zabezpieczenia społecznego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Wyrokiem z dnia 3 marca 2015 roku Trybunał Konstytucyjny uznał, iż część funkcjonariuszy Służby Celnej powinna korzystać z uprzywilejowania w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. Orzekł, że trzy artykuły ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, są niezgodne z art. 32 Konstytucji<sup>6</sup>.

Celnicy uprzednio należeli do powszechnego systemu emerytalnego i nie byli objęci ochroną wynikającą z ustawy o emeryturach mundurowych ani ustawy o emeryturach pomostowych. Wśród wnioskodawców funkcjonowało przekonanie, że choć należą do służb mundurowych, nie są objęci przywilejami, jak na przykład policjanci czy funkcjonariusze straży granicznej, co narusza m.in. konstytucyjną zasadę równości. Zdaniem wnioskodawców pominięcie w przepisach funkcjonariuszy Służby Celnej naruszało także konstytucyjne zasady: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej. Ponadto wskazali, że rażąco niesprawiedliwe wydaje się określenie wieku emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej na 67 lat, w sytuacji, gdy funkcjonariusze innych służb mundurowych przechodzą na emeryturę wcześniej<sup>7</sup>.

Przedstawionych zostało szereg argumentów prawniczych wykazujących podobieństwa pomiędzy ogólnymi służbami a służbą celną. Wskazano, że status funkcjonariuszy celnych w istocie zbliżony jest do pozostałych służb. Trybunał zaznaczył jednak, że tzw. służby mundurowe są kategorią zbiorczą, do której zaliczyć należy grupy zawodowe o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom na funkcjonariuszy, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń

---

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 roku, sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015 poz. 27.

7 Zob. Trybunał Konstytucyjny – dokumenty w sprawie K 39/13, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/7441-uprawnienia-emerytalne-funkcjonariuszy-sluzby-celnej/> [data dostępu: 1.07.2016].

pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak chociażby Policja, Agencja Wywiadu, Państwowa Straż Pożarna i Służba Więzienna. W konsekwencji z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji jako mundurowej lub umundurowanej nie można a priori wysnuwać wniosku, że status prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny.

Ustawodawca powierzył jednak Służbie Celnej zadania podobne do zadań Policji. Do zadań Służby Celnej należy bowiem również rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń. Sytuacja prawna funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy je wykonują jest podobna do funkcjonariuszy Policji, którym jednocześnie przysługują emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego. Za ustanowieniem odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego dla służb mundurowych przemawia również specyfika stosunku służby i swoistość ponoszonego ryzyka.

Trybunał uznał, że głównym zarzut przedstawiony przez wnioskodawców dotyczył niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonym w art. 32 Konstytucji. W orzeczeniu Trybunał stwierdził, że różnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej względem innych służb mundurowych w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego jest arbitralne i dyskryminujące. Funkcjonariusze Służby Celnej mają bowiem węższe uprawnienia emerytalne niż funkcjonariusze Straży Granicznej mimo wielu cech wspólnych tych służb, takich jak pełna dyspozycyjność i podległość służbowa, możliwość przeniesienia na inne stanowisko służbowe, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, a niekiedy nawet praca na takich samych warunkach i równych zasadach.

Skutkiem dokonanej przez Trybunał analizy statusu funkcjonariuszy celnych i funkcjonariuszy objętych regulacjami przedmiotowej ustawy o zaopatrzeniu było stwierdzenie, iż funkcjonariusze Służby Celnej nie są jakościowo tożsami, a nawet nie zachodzi daleko idące podobieństwo pomiędzy nimi a innymi funkcjonariuszami służb mundurowych. Brak takiej tożsamości, czy też podobieństwa zauważalny jest również w zakresie celów i zadań poszczególnych formacji mundurowych, ich struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom na funkcjonariuszy, ich uprawnień oraz obowiązków i praw, ich uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz ich odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Uznając jednak, iż funkcjonariusze celni, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy o Służbie Celnej oraz funkcjonariusze

Policji, których zadania określono w art. 1 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, są grupą podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, bowiem zadania określone w przywołanych przepisach są w istocie podobne. Trybunał stwierdził, że ustawodawca powierzając niektórym funkcjonariuszom Służby Celnej zakres zadań o charakterze czysto policyjnym, zróżnicował ich sytuację prawną w zakresie zasad nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia.

W ocenie Trybunału, funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń, wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. Podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Z tych względów w ocenie Trybunału funkcjonariusze Służby Celnej, wykonując zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy o Służbie Celnej są podobni do funkcjonariuszy Policji. Tym samym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Dzięki wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego możliwa będzie pełniejsza realizacja konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Niewątpliwie system emerytalny zorganizowany dla funkcjonariuszy służb mundurowych jest wyrazem socjalnego uprzywilejowania. Najważniejszym jego aspektem pozostaje wiek, który uprawnia do emerytury. Stosunek służbowy polegający na wykonywaniu obowiązków, w czasie którego może zostać zagrożone życie bądź zdrowie funkcjonariusza zasługuje na uznanie. Słuszne zatem jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku o uprawnieniach emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej uznał, że tylko część funkcjonariuszy Służby Celnej powinna korzystać z uprzywilejowania w zakresie zabezpieczenia emerytalnego.

Równie ważnym w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego jest wyrok o wznowienie wypłat emerytury z dnia 8 kwietnia 2014 r. Wskazano w nim niezgodność art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 4 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin w zakresie, w jakim wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu w związku z ustaniem przyczyny

powodującej wstrzymanie wypłaty świadczenia pieniężnego, gdy świadczenie to nie mogło być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego z art. 2 Konstytucji RP.

Zakwestionowany art. 45 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, a ściśle – jego ust. 1 i 2 – określa mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń. Zgodnie z wskazanym przepisem wypłatę emerytury lub renty albo dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych wstrzymuje się, jeżeli okaże się, że świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego. Ust. 1 przewiduje, że w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznawia się od miesiąca, w którym ustała ta przyczyna, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem ust. 2. Ostatni ustęp stanowi, że jeżeli wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznawia się poczynając od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu. Znaczy to, że w przypadkach innych niż błąd organu emerytalnego, zawieszono świadczenie nie jest wypłacane wstecznie, lecz od miesiąca, w którym uprawniony do świadczenia złożył wniosek. Do sytuacji takich dochodzi, gdy pobierający emeryturę zmienia miejsce zamieszkania i zapomni poinformować organ emerytalny, bądź przez dłuższy czas będzie hospitalizowany i wówczas nie ma możliwości odebrać emerytury, świadczenie zostaje zawieszono. Po wystąpieniu przez uprawnionego o wznowienie świadczenia. Organ wznawia wypłatę, ale nie wypłaca wcześniej nieprzekazanych świadczeń, ponieważ wstrzymanie ich wypłaty nie było spowodowane błędem organu emerytalnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej: *Powody niemożności doręczenia świadczenia pieniężnego z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego wynikają zwykle z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy. Niemniej jednak niemożność ta nie zawsze jest skutkiem zachowania uprawnionego. Może być spowodowana czynnikiem obiektywnym, np. hospitalizacją. Trudno zatem uznać, że każda niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest skutkiem niestaranności świadczeniobiorcy lub jego świadomego niewywiązania się z obowiązku poinformowania organu emerytalnego o zmianie miejsca zamieszkania lub numeru rachunku bankowego. Zakwestionowany przepis nie uwzględnia odmienności tych okoliczności. W jednakowy sposób traktuje sytuację, w której świadome działanie lub brak działania uprawnionego*

przyczyniły się do powstania niemożności doręczenia świadczenia, z sytuacją, w której uprawniony nie miał żadnego wpływu na powstanie tej niemożności<sup>8</sup>.

Niemożność odzyskania świadczeń mogą być uzasadnione jeśli doszło do zaniedbania i świadczeniobiorca nie wywiązuje się z obowiązków informacyjnych wobec wojskowego organu emerytalnego lub nie wykazuje odpowiedniej staranności. Trudno jednak uzasadnić wstrzymanie wypłaty świadczeń i niemożliwość ich odzyskania, jeżeli świadczeniobiorca nie mógł się wywiązać z obowiązków informacyjnych z powodu nagłej hospitalizacji lub innych obiektywnych okoliczności. Trybunał stwierdził, że wskazany art. 45 ust. 1 w nieuzasadniony sposób przypisuje świadczeniobiorcy przyczynienie się do braku możliwości doręczenia świadczeń pieniężnych. Ustawodawca powinien zindywidualizować okoliczności, a świadczeniobiorca powinien mieć możliwość wykazania, że niemożność doręczenia świadczeń nie powstała z jego winy. Taką sytuację należy potraktować inaczej niż sytuację, w której świadczeniobiorca odpowiada za brak możliwości doręczenia mu świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę na art. 64. Wskazuje, że prawa do świadczeń pieniężnych określonych w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej należy rozumieć jako *inne prawa majątkowe*. Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek nie tylko tworzenia przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć<sup>9</sup>. Poza tym ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym powinna być realna, umożliwiającą skuteczną realizację tego prawa w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje.

Należy przyjąć, że rozwiązanie przyjęte w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej nadmiernie ingeruje w prawa uprawnionego do świadczeń. Nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie, które dyscyplinowałoby świadczeniobiorców. Świadczy o tym regulacja prawna analogicznego wznawiania wypłaty świadczeń, których wypłatę wstrzymano z przyczyn niezależnych od organu rentownego, zawarta w ustawie o emeryturach i rentach FUS<sup>10</sup>.

8 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014 poz. 38.

9 Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, cz. III, pkt 3.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012 poz. 77, cz. III, pkt 4.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013 poz. 97, cz. III, pkt 4.2.

10 Zob. Dz. U. z 2009 r. Nr 153 poz. 1227 ze zm.

Dnia 15 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie uprawnień do świadczeń pieniężnych funkcjonariuszy ABW zwolnionych ze służby. Orzekł, że art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim pomija prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe funkcjonariusza zwolnionego ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

W sprawie chodziło o odprawę oraz ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Świadczenia te były wypłacane jednorazowo, a ich uzyskanie oraz wysokość ustawodawca uzależnił od przyczyny zwolnienia funkcjonariusza ze służby w ABW. Spowodowało to, że pewna grupa funkcjonariuszy – zwolnionych na innej podstawie prawnej niż wymienione w zdaniu wstępnym art. 128 ust. 1 ustawy o ABW oraz w ust. 2 tego artykułu – ex lege została ich pozbawiona w całości lub części.

Zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Zawsze, gdy pracownikowi (funkcjonariuszowi) przysługuje urlop w rozumieniu art. 66 ust. 2 Konstytucji, musi mieć również subsydiarną możliwość otrzymania stosownego ekwiwalentu, gdy tego urlopu nie wykorzysta. Jednakże nie oznacza to, że zawarte w artykule gwarancje praw podmiotowych do urlopu są absolutne i nie podlegają ustawowemu miarkowaniu.

Trybunał wskazał, że zastosowanie w tym przypadku będzie miał art. 31 ust. 3. Zauważył jednak, że w okolicznościach tej sprawy *wyłączenie prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie łączy się w żaden sposób z podstawą zwolnienia funkcjonariusza ABW ze służby. Między tymi zdarzeniami nie ma odpowiedniego iunctim*<sup>11</sup>. O ile można sobie wyobrazić, że ustawodawca pozbawia funkcjonariusza niektórych świadczeń pieniężnych w związku z jego zwolnieniem ze służby z przyczyn, które ocenia negatywnie (niewątpliwie w takich kategoriach można rozpatrywać niesubordynację funkcjonariusza, jaką poza wszystkim innym jest dwukrotnie nieusprawiedliwione niestawienie się przed komisją lekarską), o tyle prawo do ekwiwalentu

---

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014 poz. 40.

pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy ma inne cele i uzasadnienie aksjologiczne. Jest to jedno z tych uprawnień, które wyznacza status pracownika (funkcjonariusza) w demokratycznym państwie prawnym, zabezpiecza humanitarne i bezpieczne warunki pracy jednostki. Nie można się go zrzec i na tej samej zasadzie nie może być uzależnione od przyczyny zwolnienia funkcjonariusza ze służby.

#### 4. Wnioski

Prawo do zabezpieczenia społecznego jest obecne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od początku jego funkcjonowania. Warto przypomnieć wyrok z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, w którym Trybunał stwierdził, że *Uzasadnieniem (...) funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń jest zasada solidarności społecznej, nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń społecznych* oraz orzeczenie z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/0327, zaznaczono w nim, że *dostęp do świadczeń finansowanych ze środków publicznych musi być równy dla wszystkich obywateli, niezależnie od ich sytuacji materialnej*. Wyraźna jest jednolita linia orzecnicza, w której Trybunał podkreśla, że zabezpieczenie społeczne gwarantowane przez państwo powinno wyrażać się w zapewnieniu co najmniej minimum socjalnego. Natomiast zasada sprawiedliwości społecznej zawiera w sobie m.in. formułę rozdzielczą – każdemu według jego potrzeb w rozumieniu potrzeb podstawowych, i formułę tę należy stosować przede wszystkim do osób, których minimum socjalne jest zagrożone. Możliwa jest wówczas daleko idąca ingerencja. W przypadkach uprawnień, które wykraczają poza istotę prawa do zabezpieczenia, ustawodawca ma stosunkowo dużą swobodę w określaniu, zarówno rodzajów jak i wysokości tych uprawnień. Rolą Trybunału Konstytucyjnego w tym przypadku nie jest kontrolowanie decyzji ustawodawcy. Sprawdzany jest standard konstytucyjny, czy prawo do zabezpieczenia społecznego nie zostało ograniczone w sposób nieuprawniony.





## Podatki dochodowe

### 1. Wstęp

Wśród orzeczeń będących przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w okresie styczeń 2014 r. – czerwiec 2015 roku, dokonano wyboru dwóch orzeczeń z zakresu podatków dochodowych: wyroku z dnia 8 lipca 2014 r. o sygn. akt K 07/13<sup>1</sup> oraz z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2015 r. o sygn. akt 10/11<sup>2</sup>, których problematyka dotyczy opodatkowania nieodpłatnych świadczeń pracowniczych w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także możliwości kontynuowania amortyzacji po zmianie obowiązujących przepisów z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych. Omówione w artykule orzeczenia wybrano według kryterium naruszenia zasad konstytucyjnych wywodzących się przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto art. 217 Konstytucji RP.

### 2. Ochrona praw nabytych i zasada ochrony interesów w toku

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r. sygn. akt P 10/11 rozważano kwestię zgodności z Konstytucją możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości

- 
- 1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. K 07/13, OTK 98/9/A/2010.
  - 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. P 10/11, Dz. U. z 2015 r. poz. 226.

niematerialnych i prawnych przed 1 stycznia 1999 r. Przedmiotowa kwestia została podniesiona w pytaniu prawnym zadany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który nabrał wątpliwości wobec zgodności art. 1 pkt. 6 w zw. z art. 4 ustawy zmieniającej<sup>3</sup> z zasadą ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. W wydanej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego podniesiono, że zgodnie z ustawą zmieniającą ustanowiono w art. 16b updop<sup>4</sup> zamknięty katalog praw podlegających amortyzacji, wśród których nie znalazło się prawo użytkowania. Na marginesie warto zaznaczyć, że amortyzację nieodłącznie związaną z problematyką prezentowaną w orzeczeniu należy rozumieć jako zarachowanie w koszty wartości środka trwałego w sposób sukcesywny, w interwale czasowym określonym przez przepisy podatkowe, przy czym podatnik posiada możliwość obniżenia stosowania amortyzacji opóźnionej albo przyspieszonej. Jest ona kontynuowana do momentu, aż suma dokonanych odpisów amortyzacyjnych nie zrówna się z wartością początkową środka trwałego<sup>5</sup>. Ponadto amortyzację można określić również jako *prawny wykaz zużycia środków majątkowych, których wartość nabycia nie zostaje zaliczona do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15. Koszty te w stosunku do obiektu amortyzacji występują, ale są rozłożone w czasie pod postacią odpisów amortyzacyjnych*<sup>6</sup>.

Zgodnie ze stwierdzeniem organu, ustawa nie zawierała żadnych przepisów przejściowych, które umożliwiały kontynuowanie procesu amortyzacji prawa użytkowania nabytego zanim zaczęła ona obowiązywać. Reasumując, niemożliwa stawała się kontynuacja rozpoczętej na gruncie poprzednich przepisów amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, ze względu na fakt, iż art. 16 a i n. updop należało stosować również do amortyzacji obiektów majątkowych, których amortyzacja rozpoczęła się przed 1 stycznia 2000 r. i nie została zakończona. Wynikało to z faktu, iż na mocy § 3 ust. 1 w zw. z § 2 rozporządzenia<sup>7</sup> zawarto zamknięty katalog

---

3 Ustawa z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95 poz. 1101), dalej: „ustawa zmieniająca”.

4 Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106 poz. 482 ze zm.), dalej: updop.

5 P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, Warszawa 2015.

6 A. Huchla, *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 143.

7 Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6 poz. 39), dalej: rozporządzenie.

praw majątkowych zaliczanych do wartości niematerialnych i prawnych od 1 stycznia 1999 r., w którym nie przewidziano możliwości amortyzacji użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Prokurator Generalny podniósł, że przyjęta przez polskiego prawodawcę regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ pozbawia podatnika prawa do osiągnięcia celu amortyzacji, za który można uznać zaliczenie w koszty podatkowe całości wartości początkowej środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych rozłożonych w czasie. Nie można uznać, że cele regulacji intertemporalnej zostały spełnione poprzez ustanowienie przez prawodawcę *vacatio legis*, które nie umożliwia dokończenia przedsięwzięć rozpoczętych podczas obowiązywania dotychczasowych przepisów, a także nie pozwala na dostosowanie tychże przedsięwzięć do obecnego stanu prawnego. Na uwagę zasługuje fakt, że zasada ochrony praw nabytych należy do kanonu zasad konstytucyjnych składających się na pojęcie państwa prawnego. U podstaw wskazanej zasady leży bezpieczeństwo prawne obywateli. Stąd nie do pogodzenia z zasadą ochroną praw nabytych i interesów w toku jest ustanowienie regulacji prawnej niezawierającej przepisów przejściowych, która pozwalałaby na kontynuowanie amortyzacji środków trwałych albo wartości niematerialnych, które obecnie jej nie podlegają na podstawie obowiązujących przepisów. Ze względu na spełnianie szeregu istotnych funkcji przez amortyzację podatkową, wśród których wymienić należy chociażby stopniowe odzyskiwanie funduszy zainwestowane w zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także zapewnienie Skarbowi Państwa stałych i względnie przewidywalnych wpływów podatkowych, ustawodawca decydując się na pozbawienie podatnika prawa do kontynuowania amortyzacji powinien uwzględnić przy konstruowaniu nowych rozwiązań legislacyjnych chociażby sytuację prawną i gospodarczą podatnika. Ponadto powinien mieć na uwadze interes innych podatników, którzy w sposób pośredni korzystają z uprawnień przysługujących podatnikowi dokonującemu amortyzacji podatkowej.

Zasada ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku została przez Trybunał Konstytucyjny wyinterpretowana z zasady demokratycznego państwa prawnego i posiada ugruntowaną linię orzecznictwa w rozstrzygnięciach prezentowanych przez TK<sup>8</sup>. Na podstawie rozważań prezentowanych

---

8 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010 poz. 109.

przez TK można stwierdzić, że treścią tej zasady jest zapewnienie ochrony publicznych i prywatnych praw podmiotowych, a także zakaz ich arbitralnego znoszenia lub ograniczania, w przypadku gdy dane prawa podmiotowe przysługują jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Podkreślenia wymaga okoliczność, że zasada ochrony praw nabytych oraz interesów w toku nie odnosi się do praw nabytych *contra legem* i *praeter legem*, a ponadto uzyskanych w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym<sup>9</sup>. Można zatem stwierdzić, że zasada ochrony praw nabytych i interesów w toku jest ściśle związana z koncepcją praw podmiotowych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tych praw. Oznacza to, że zakres stosowania zasady praw nabytych obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych bądź ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tych praw<sup>10</sup>.

Nie oznacza to jednakże, że analizowana zasada ma charakter absolutny i pod żadnym pozorem nie może być naruszana przez ustawodawcę. Konieczność ograniczania zasady ochrony praw nabytych i interesów w toku zachodzi w przypadku potrzeby zapewnienia realizacji czy ochrony innej wartości istotnej dla systemu prawnego, wyrażone w normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte<sup>11</sup>. Prawodawca posiadający swobodę regulacyjną w kształtowaniu systemu podatkowego, w tym nieograniczoną swobodę w zakresie wprowadzania i znoszenia zwolnień i ulg podatkowych, a także swobodę w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego równoważoną z istnieniem obowiązku przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego (np. zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa), powinien zapewnić jednostce warunki sprzyjające przystosowaniu się do nowej regulacji<sup>12</sup>.

Na uwagę zasługuje pojmowanie przez doktrynę prawa konstytucyjnego pojęcia interesów w toku jako *określonych stanów faktycznych, podlegającym ochronie z uwagi na zasadę zaufania obywateli do prawa. Na pewno nie są*

---

9 Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010 poz. 15.

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009 poz. 2.

11 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K. 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003 poz. 93.

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002 poz. 46.

*ekspektatywami. Nie przesądzają bowiem i nie zabezpieczają prawa. Nie prowadzą również do jego nabycia*<sup>13</sup>. Ze względu na powyższe ustawodawca powinien w sposób szczególny chronić interesy w toku w przypadku gdy przepisy prawa ustanawiają dany horyzont czasowy dla realizacji określonych przedsięwzięć rozłożonych w czasie, które dana jednostka rozpoczęła w okresie obowiązywania danej regulacji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca realizując zasadę wyrażoną w art. 217 Konstytucji RP poprzez przeniesienie dotychczasowej treści rozporządzeń wydawanych przez Ministra Finansów do ustawy i podjęcie niezbędnych decyzji mających na celu zapewnienie warunków przystosowania się do nowej regulacji, tj. przewidzenie okresu *vacatio legis*, dążył do ochrony praw nabytych oraz interesów w toku podatników. Niestety przez brak ustanowienia odpowiednich regulacji przejściowych doszło do uniemożliwienia dokończenia przedsięwzięć rozpoczętych zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili ich inicjowania. Ustawodawca nie tylko powinien ustanowić odpowiednio długie *vacatio legis*, ale również regulacje intertemporalne uwzględniające sytuację podatników, którzy korzystali z możliwości sporządzania odpisów amortyzacyjnych w odniesieniu do prawa użytkowania udziału w nieruchomości oraz innych wartości niematerialnych i prawnych.

Ustawodawca w ramach swobody kształtowania systemu podatkowego może określać katalog praw majątkowych podlegających odpisom amortyzacyjnym w podatku od dochodów osób prawnych oraz dokonywać w tym zakresie zmian, niemniej ustanawianie odpowiednich regulacji prawa podatkowego powinno mieć na względzie poszanowanie konstytucyjnych standardów, przejawiających się chociażby w urzeczywistnieniu zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP oraz zasad konstytucyjnych z nich się wywodzących. Ponadto powinien zwracać szczególną uwagę na realizację standardów zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa podatkowego. Na zakończenie rozważań Trybunał Konstytucyjny przywołał zdanie przedstawione w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P 3/00, zgodnie z którym *jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa*

---

13 M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 116.

*a także prognozowanie działań własnych*<sup>14</sup>. Na tle powyższego poglądu należy zgodzić się ze zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że do naruszenia wartości konstytucyjnych wypływających z art. 2 Konstytucji RP dochodzi wówczas, gdy rozwiązanie legislacyjne przyjęte przez ustawodawcę jest nieprzewidywalne dla jednostki, a ponadto gdy przy jego konstruowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich prawach.

### **3. Zasada demokratycznego państwa prawnego w związku z zasadą wyłączości ustawowej w sprawach podatkowych**

Przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 8 lipca 2014 r. o sygn. akt K 07/13 była zgodność z art. 2 oraz art. 217 Konstytucji RP art. 12 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 2–2b updo<sup>15</sup>. Zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy, niezgodność przejawiała się w zakresie, w jakim następowała niemożność pogodzenia z brzmieniem Konstytucji RP przewidywania opodatkowania wszelkich świadczeń, które mogły zostać potencjalnie otrzymane przez pracownika w związku z pozostawaniem w stosunku pracy, niebędących ściśle związanymi z działalnością gospodarczą prowadzoną przez pracodawcę, a także tych, których wartości nie da się wyliczyć w zgodzie z metodologią wskazaną w wymienionej ustawie.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na problem związany z wyliczeniem zobowiązań podatkowych z tytułu tzw. pozapłacowych świadczeń pracowniczych, w przypadku których ze względu na niejednoznaczność i nieprecyzyjność przepisów prawa podatkowego niemożliwe jest ustalenie przez podatnika, będącego pracodawcą, przedmiotu oraz podstawy opodatkowania świadczeń pozapłacowych pracownika, co przekłada się na problemy z właściwym ustaleniem wysokości opodatkowania. Wskazane trudności wynikały, zdaniem wnioskodawcy, z istnienia przeciwstawnych wyroków oraz interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w zakresie rozliczania i opodatkowania świadczeń pozapłacowych. W myśl poglądów głoszonych przez

---

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000 poz. 138.

15 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 598).

wnioskodawcę oderwaniu od zasad wynikających z ustawy ulega moment powstania obowiązku podatkowego oraz wysokość kwoty podlegającej opodatkowaniu w wypadku opodatkowania nieodpłatnych świadczeń pracowniczych. Powodowało to sprzeczność z konstytucyjnymi zasadami pewności prawa i poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa. Wnioskodawca zwrócił również uwagę na niekonstytucyjne określenie przedmiotu opodatkowania, sprzeczne z art. 217 Konstytucji RP, poprzez możliwą interpretację, iż uznanie pozapłacowego nieodpłatnego świadczenia za przychód podatkowy zależy od możliwości otrzymania go przez pracownika, co oznacza pozostawanie pakietu pozapłacowego w dyspozycji podatnika. Wnioskodawca opierał swoją argumentację na stwierdzeniu, że pracodawcy ze względu na niejednorodną linię orzecznictwa sądów administracyjnych i praktyki organów podatkowych znajdują się w ciągłej niepewności co do faktu czy świadczenia oferowane przez nich pracownikom stanowią przychód podlegający opodatkowaniu, co prowadzi do naruszenia ich bezpieczeństwa prawnego i przeczy standardom wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w praktyce sądów administracyjnych nie istnieje ukształtowana linia orzecznicza dotycząca wszystkich nieodpłatnych świadczeń otrzymywanych przez pracownika, niemniej można stwierdzić jednolitość orzecznictwa w przypadku opodatkowania pakietów medycznych. Dla rozstrzygnięcia sprawy istotna pozostawała kwestia wieloznaczności i niejasności skarżonych przepisów prawa podatkowego. W ocenie TK elementy stosunku daninowego powinny być precyzyjnie określone w ustawie<sup>16</sup>. Niemożliwe jest stanowienie przez prawodawcę przepisów niejasnych i wieloznacznych, nie pozwalających jednostce na przewidzenie konsekwencji podatkowych podejmowanych przez niego czynności<sup>17</sup>. Ze względu na specyfikę prawa podatkowego niemożliwe jest takie formułowanie przepisów, które pozwala organom stosującym prawo na nadmierną swobodę przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co do ciążących na nich obowiązków. Ustawodawca powinien mieć na uwadze, by stanowione przez niego przepisy prawa podatkowego, w tym w szczególności ograniczające konstytucyjne wolności lub

---

16 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007 poz. 127.

17 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002 poz. 33.

prawa były sformułowane w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Ponadto przepisy prawa podatkowego powinny być na tyle precyzyjne, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie, a także by zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca<sup>18</sup>. Przepis prawa podatkowego powinien regulować wszystkie elementy obowiązku podatkowego, co wykluczałoby przerzucanie rozstrzygania o nich na podmioty stosujące prawo. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *nie jest dopuszczalne ustanowienie obowiązku podatkowego nieopartego na skonkretyzowanym obowiązku ustawowym, czytelnym dla podatników i płatników podatku, a także dla administracji podatkowej oraz sądownictwa*. Pozostawałoby to w zgodzie z art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym istnieje wyłączność ustawy do regulowania materii podatkowej: nakładania podatków, a także określania ich elementów konstrukcyjnych. Należy mieć na uwadze, że w przypadku gdy dochodzi do rozstrzygania o kwestiach podatkowych poza granicami wytyczonymi przez ustawodawcę, obowiązki podatkowe powinny kształtować się z uwzględnieniem zasady *in dubio pro tributario*.

W przedmiotowej sprawie, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego doszło do bardzo szerokiego ujęcia przychodów pochodzących ze stosunku pracy, niemniej podkreślenia wymagała okoliczność, że nie każde świadczenie spełnione przez pracodawcę na rzecz pracownika bez ustalonej za nie zapłaty można uznać za świadczenie podlegające podatkowi dochodowemu. W przypadku świadczeń gwarantujących higieniczne i bezpieczne warunki pracy, służących jej organizacji i umożliwiających prawidłowe wykonanie pracy, z których pracownik korzysta w ścisłym związku z wykonywaną pracą, nie można uznać, że stanowią one dla pracownika przychód podlegający opodatkowaniu. Podkreślenia wymaga okoliczność, że na tle ogólnych założeń podatku dochodowego, objęcie nim nieodpłatnych świadczeń spełnianych w naturze, jest zrozumiałe i w pełni racjonalne z punktu widzenia zasady powszechności przedmiotowej opodatkowania. Ponadto ze względu na istnienie otwartego katalogu źródeł przychodów nie powinno budzić zastrzeżeń posłużenie się przez ustawodawcę, przy określaniu przychodu ze stosunku pracy, formułą „inne nieodpłatne świadczenia”. Na tle powyższych rozważań można uznać odstąpienie przez ustawodawcę od próby skatalogowania świadczeń nieodpłatnych i zastosowanie ogólnego

---

18 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013 poz. 80.



sformułowania za w pełni uzasadnione ciągłym pojawianiem się nowych postaci tychże świadczeń.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do zdania, że nieodpłatne świadczenie dla pracownika jest formą przysporzenia korzyści, posiadającą równoważne skutki z przysporzeniem za pomocą świadczeń pieniężnych, przejawiających się w zwiększeniu aktywów pracownika lub zmniejszeniu jego pasywów. Otrzymanie korzyści przez pracownika może wyrażać się w rzeczywistym zmniejszeniu jego wydatków ze względu na korzystanie z otrzymanego przez pracodawcy pozapłacowego pakietu świadczeń pracowniczych. TK stwierdził, że nie można mówić o uzyskaniu przez pracownika korzyści z tytułu uczestnictwa w szkoleniach, a także firmowych wyjazdach integracyjnych. Na uwadze należy mieć pogląd, zgodnie z którym za warunek objęcia podatkiem dochodowym korzyści majątkowej uzyskanej przez podatnika należy uznać jej rzeczywisty i wymierny charakter, przy czym za przychody należy uważać jedynie świadczenia rzeczywiście uzyskane, nie zaś należne przyrosty wartości<sup>19</sup>.

Reasumując, zdaniem TK tylko otrzymanie przez podatnika nieodpłatnego świadczenia rodzi obowiązek podatkowy, przy czym na równi z otrzymaniem nie można traktować pozostawienia w dyspozycji podatnika. Istotne jest, że świadczenie pozapłacowe by mogło zostać uznane za przychód podatnika powinno zostać spełnione za zgodą podatnika, zaś skorzystanie z niego powinno mieć postać dobrowolną. Ponadto świadczenie powinno zostać spełnione w interesie podatnika (powiększać jego aktywa lub pomniejszać pasywa), zaś osiągnięta przez podatnika korzyść powinna mieć charakter wymierny i być przypisana indywidualnemu pracownikowi, co oznacza, że nie jest dostępna w sposób ogólny dla wszystkich podmiotów.

## 5. Wnioski

Zasada demokratycznego państwa prawnego zajmuje szczególne miejsce w orzecznictwie TK w sprawach podatkowych dotyczących podatków dochodowych. Przejawia się ona w zasadzie ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku, a także pewności prawa i poprawnej legislacji. Istotne miejsce zajmowała również zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego

---

19 A. Nita, *Prawo podatkowe*, [w:] *Prawo podatkowe*, H. Dzwonkowski (red.), Warszawa 2010, s. 184.

przez niego prawa, a także wyłączność ustawy w regulowaniu materii podatkowej. Analizowane w niniejszym artykule orzeczenia TK i wyinterpretowane w nich zasady konstytucyjne oscylowały wokół problematyki odpowiedniego ustanowienia przepisów intertemporalnych, a także jasnego i jednoznacznego sformułowania przepisów prawa podatkowego.

## Prawo finansowe a prawo administracyjne

### 1. Wstęp

Wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego<sup>1</sup> będących przedmiotem projektu naukowego wybrano 3 dotyczące m.in. autostrad, dróg gminnych oraz spraw szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>2</sup>. Jedno z ww. orzeczeń ściśle koresponduje z ustawą o finansach publicznych<sup>3</sup> poddając wątpliwości skuteczność dotacji celowych, których ograniczenie spowodowało zwiększenie wydatków gmin na zadania, które w poprzednim stanie prawnym były finansowane w całości z budżetu państwa w formie dotacji. Wnioskodawca wskazał, iż art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup> jest niezgodny z Konstytucją RP. Kolejne z wybranych orzeczeń traktuje o ustawie o drogach publicznych w zw. z ustawą o zmianie ustawy o drogach publicznych<sup>5</sup>. Wnioskodawcą w tym przypadku

---

1 Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 517); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2015 r., sygn. K 13/11 (Dz. U. z 2014 r. poz. 348); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. z 2015 r. poz. 369).

2 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. nr 220 poz. 2181 ze zm.).

3 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

4 *Ibidem*.

5 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.).

był Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wniosek został złożony w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP. Ostatnie z przywołanych dotyczące m.in. bezpieczeństwa ruchu drogowego uregulowanego w Ustawie – Prawo o ruchu drogowym<sup>6</sup> porusza również kwestię dostosowania przepisów dotyczących ruchu drogowego do osób niepełnosprawnych. Kryterium doboru powyżej przedstawionych orzeczeń opiera się zarówno na podobnym przedmiocie zaskarżenia jak i na zarzucie niezgodności ww. przepisów ustaw z art. 16 ust. 2 Konstytucja RP, w którym zawiera się pojęcie wspólnoty samorządowej. Ponadto w dwóch z porównywanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny orzekł o ich zgodności z Konstytucją RP i dotyczą ściśle prawa administracyjnego. Trzecie, choć koresponduje z prawem finansowym przedmiotowo odpowiada wyżej wspomnianym orzeczeniom.

## 2. Regulacje dotyczące ruchu drogowego oraz zarządzania drogami publicznymi

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 roku sygn. akt Kp 2/13<sup>7</sup> na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zbadano zgodność art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części dotyczącej art. 10 ust. 5a–5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych<sup>8</sup> z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust 1 i 3 Konstytucji RP. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W artykule 16 ust. 2 Konstytucji RP doprecyzowane zostało pojęcie wspólnoty samorządowej: *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.* Na mocy przedstawionego przepisu wspólnota samorządowa w sposób ciągły

---

6 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).

7 Wyrok TK, sygn. Kp 2/13; Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2005 r., sygn. K 46/04 (Dz. U. z 2005 r. poz. 181).

8 Ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870).

uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Z tą zasadą koresponduje treść art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, na mocy którego rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ww. ustawy. Ponadto odcinek drogi, który spełnia kryteria drogi gminnej, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej, co całkowicie zmienia organ zarządzający. W art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP gmina jest przedstawiona jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, która wykonuje wszystkie zadania nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Możliwość zaliczenia przez radę gminy w drodze uchwały drogi gminnej do kategorii dróg wojewódzkich znacząco wpływa na ograniczenie kompetencji podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina. Po zmianie kategorii drogi na wojewódzką organem zarządzającym jest zarząd województwa. Organ zarządzający zajmuje się m.in. opracowywaniem projektów planów rozwoju sieci drogowych oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, utrzymaniem nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, a także utrzymywanie zieleni przydrożnej i realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, pełnieniem funkcji inwestora, prowadzenie ewidencji dróg, jak i sporządzaniem informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zarzut wnioskodawcy, iż art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych<sup>9</sup> jest niezgodny z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 26 maja 2015 r. sygn. akt Kp 2/13<sup>10</sup> okazał się bezzasadny. Trybunał orzekł, iż art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części obejmującej art. 10 ust. 5a–5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>11</sup> w związku z art. 6 ust 1, art. 6 ust. 1a, art. 7 ust. 1

---

9 *Ibidem*.

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 517).

11 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.).

ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2014 r. sygn. akt U 4/14<sup>12</sup> dookreślono zasady dotyczące ruchu drogowego również względem osób niepełnosprawnych. Należy podkreślić, że rozpoznający sprawę Trybunał Konstytucyjny miał solidną podbudowę merytoryczną Rzecznika Praw Obywatelskich jako wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego, oba stanowiska zasługiwały na uwzględnienie, co zresztą słusznie uczynił Trybunał. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił zakwestionowanemu przepisowi rozporządzenia Ministra Infrastruktury<sup>13</sup> stworzenie nieuprawnionej możliwości wprowadzenia takiej organizacji ruchu, która *de facto* znosi przywilej niestosowania się przez posiadaczy kart parkingowych do niektórych znaków zakazu, który został im przyznany mocą art. 8 ust. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym<sup>14</sup>. Rozporządzenie nie może w dowolny sposób uzupełniać ani modyfikować treści ustawy – co zostało uczynione w treści omawianego przepisu – nawet wówczas, gdy za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Z kolei Prokurator Generalny trafnie wywiódł, że wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Jest niemal oczywiste – co zresztą Prokurator Generalny podkreślił – że przepisy wykonawcze muszą pozostawać w ścisłym związku merytorycznymi funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Trybunał Konstytucyjny jako wzorzec kontroli w rozpoznawanej sprawie przyjął art. 7 ust 2 i 3 art. 8 ust 1 p.r.d. oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. W myśl dyspozycji art. 7 ust 2 p.r.d. minister właściwy do spraw transportu

---

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 26 maja 2015 r., sygn. U 4/14 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1567).

13 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181).

14 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).

i minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, uwzględniając szczególności konieczność dostosowania oznakowania dróg do postanowień umów międzynarodowych, określił, w drodze rozporządzenia, m.in. znaki obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania. Na mocy upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 p.r.d.<sup>15</sup> zostało wydane rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>16</sup>. W myśl § 33 ust. 2 r.z.s.d. uprawniona osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym oraz kierujący pojazdem przewożący taką osobę mogą, pod warunkiem zachowania szczególnej ostrożności, nie stosować się do zakazów wyrażonych znakami:

- „zakaz ruchu w obu kierunkach” (B-1),
- „zakaz wjazdu pojazdów silnikowych z wyjątkiem motocykli jednośladowych” (B-3),
- „zakaz wjazdu autobusów” (B-3a),
- „zakaz wjazdu motocykli” (B-4),
- „zakaz wjazdu motorowerów” (B-10),
- „zakaz postoju” (B-35),
- „zakaz postoju w dni nieparzyste” (B-37),
- „zakaz postoju w dni parzyste” (B-38),
- „strefa ograniczonego postoju” (B-39).<sup>17</sup>

Określona dyspozycją art. 7 ust. 2 p.r.d.<sup>18</sup> delegacja ustawowa jest zatem właściwa do wyznaczenia zakresu obowiązywania znaku w kontekście podmiotowym. Takich uprawnień nie posiada minister właściwy do spraw transportu, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, uwzględniając konieczność zapewnienia czytelności i zrozumiałości m.in. znaków drogowych dla uczestników ruchu drogowego, określił, w drodze rozporządzenia, ich szczegółowe warunki techniczne, a także warunki ich

---

15 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).

16 Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2002 r. nr 170 poz. 1393).

17 W. Kotowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2014 r.*, U 4/14.

18 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).

umieszczania na drogach. Mocą upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 p.r.d.<sup>19</sup> zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie warunków technicznych m.in. dla znaków drogowych<sup>20</sup>. Trudno nie dostrzec, że rozporządzenie, do którego dobudowano rozszerzający zakres obowiązywania, jak sama nazwa wskazuje, dotyczy wyłącznie warunków technicznych, a więc wielkości znaku, materiału, z którego jest wykonany, czytelności oraz lokalizacji określonego znaku drogowego. Umieszczenie pod znakiem tabliczki znoszącej uprawnienia niepełnosprawnych wprowadza nieuprawnione ograniczenia, a tym samym przekracza i to rażąco warunki ustawowej delegacji. Nie rodzi wątpliwości, że znaki drogowe stanowią bardzo istotny element wyposażenia drogi. W sposób konkretny regulują ruch, prowadząc kierującego pojazdem oraz pieszego, ostrzegają ich i informują, określają sposób poruszania się, przyczyniając się w ten sposób do podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu oraz jego usprawnienia. Znaki drogowe spełniają funkcje: ostrzegawcze, zarządzające (zakazy i nakazy) oraz informacyjne. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 p.r.d.<sup>21</sup> osoba niepełnosprawna, legitymująca się kartą parkingową, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym tą kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami o których mowa w art. 7 ust. 2 p.r.d.<sup>22</sup> Przepis określony w art. 8 ust. 1 p.r.d. stosuje się również do: kierującego pojazdem, który przewozi osobę niepełnosprawna legitymującą się kartą parkingową, kierującego pojazdem należącym do placówki, o której mowa w art. 8 ust. 3 pkt. 3a p.r.d., przewożącego osobę mającą znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, pozostającą pod opieką takiej placówki.

Kartę parkingową wydaje się: osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, osobie niepełnosprawnej, która nie ukończyła 16 roku życia, mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, placówce zajmującej się

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczególnych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).

<sup>22</sup> *Ibidem.*



opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się<sup>23</sup>.

Niepełnosprawną jest osoba, u której określony stan został potwierdzony – zgodnie z dyspozycją ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>24</sup> – orzeczeniem o zakwalifikowaniu m.in. do jednego z trzech stopni niepełnosprawności, a mianowicie: znacznego, umiarkowanego lub lekkiego. Osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności ma naruszoną sprawność organizmu, jest niezdolna do pracy albo zdolna do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymaga, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Niepełnosprawność umiarkowana charakteryzuje się podobnymi cechami, przy czym osoba taka w celu pełnienia ról społecznych wymaga jedynie czasowej albo częściowej pomocy innych osób. Natomiast do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się naruszoną sprawność organizmu, powodującą w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu ze zdolnością, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować za pomocą wyposażenia przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. O niepełnosprawności orzekają powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności – jako I instancja i wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności – jako II instancja. Szczegółowe zasady orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r.<sup>25</sup> Warunkiem uzyskania przez osobę niepełnosprawną o obniżonej sprawności ruchowej, kierującą pojazdem samochodowym karty parkingowej, pozwalającej nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju jest posiadanie przez kierowcę wydanego przez zespół ds. orzekania o niepełnosprawności orzeczenia o zaliczeniu do jednego z wymienionych w art. 8 ust 1 p.r.d. stopnia niepełnosprawności lub też w przypadku braku takiego orzeczenia – legitymowanie się aktualnym na dzień 1 stycznia 1998 r. (data

---

23 W. Kotowski, *Prawo o ruchu drogowym*, Warszawa 2015, s. 50–55.

24 Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. nr 127 poz. 721 ze zm.).

25 Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 139 poz. 1328).

wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych orzeczeniem o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów).

Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 92 ust 1 zdanie pierwsze Konstytucji „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Przepis ten wielokrotnie był przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Z tego też rozwiązania jednoznacznie wynika, że: rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie jego wydania), akt ten nie może być sprzeczny z ustawą, na podstawie której został wydany oraz z normami konstytucyjnymi, a także ze wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia, jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, wówczas powinna być zachowana spójność z innymi przepisami wyższej rangi.

### 3. Zasady finansowania dróg publicznych

W wyroku z 4 marca 2014 roku sygn. akt K 13/11<sup>26</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł i, iż art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>27</sup> w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.<sup>28</sup> Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z zakwestionowanym art. 31 ustawy o dochodach województwo mazowieckie, jako

---

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2015 r., sygn. K 13/11 (Dz. U. z 2014 r. poz. 348).

27 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.).

28 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607 ze zm.).

województwo, w którym wskaźnik W (wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie) jest większy od 110% wskaźnika Ww (wskaźnik obliczany jako iloraz sumy dochodów podatkowych wszystkich województw uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy i liczby mieszkańców kraju) jest zobowiązane wnosić do budżetu państwa wpłatę z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzenia wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego.

Zakwestionowany art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (zwanej dalej: u.zm.u.a.)<sup>29</sup> w związku z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>30</sup> stanowi, że w celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat określonych w art. 24 ust. 1 i art. 31 ustawy o dochodach na 2010 r. za dochody podatkowe województwa (o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach) przyjmuje się dochody podatkowe wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r., a na 2011 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2009 r. na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>31</sup>. Przy czym ustawodawca, w również zaskarżonym do TK art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., zawarł zastrzeżenie, że dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej z udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%.

Przed uzasadnieniem zarzutów naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach wnioskodawca wskazał na wynikające z art. 167 Konstytucji zasady wyposażania JST w dochody. W jego ocenie,

---

29 Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966).

30 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198).

31 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

z przepisu tego wynikają: zasada zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa stosownie do przypadających mu zadań (tj. zasada adekwatności, art. 167 ust. 1 Konstytucji); zasada ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3 Konstytucji); zasada przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji); zasada podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji); zasada zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 w związku z ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji).

W kontekście powyższych zasad wnioskodawca dokonał analizy charakteru prawnego instytucji części regionalnej subwencji ogólnej, odnosząc się do poglądów TK wyrażonych w wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04. Wnioskodawca wskazał, (Wnioskodawca – Województwo Mazowieckie, zwane dalej WM), że instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swej nazwie nie jest subwencją w znaczeniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, której „istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom”.

Wpłata na część regionalną subwencji ogólnej ma charakter celowy, ma bowiem doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Instytucja ta stanowi wyjątek od systemu finansowania samorządu określonego w art. 167 Konstytucji, z którego wynika zasada przekazywania źródeł dochodów ze szczebla centralnego (z budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączająca funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami. Powołując się na wyrok TK o sygn. K 30/04<sup>32</sup>, wnioskodawca podkreślił, że jako wyjątek od reguł systemu finansowania samorządu, wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mogą stanowić jedynie przejściowy i dostosowawczy instrument równoważenia potencjału finansowego poszczególnych JST, podlegają bardziej restrykcyjnej ocenie pod kątem spełnienia standardów wynikających z art. 167 Konstytucji, powinny być postrzegane jako *ultima ratio* i wykorzystywane wówczas, gdy państwo nie jest w stanie w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede

---

32 Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2015 r., sygn. K 13/11 (Dz. U. z 2014 r. poz. 348); Wyrok TK Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 (Dz. U. z 2006 r. nr 141 poz. 1011).

wszystkim subwencji) dokonać redukcji rażącej dysproporcji sytuacji finansowej JST.

Po dokonanej we wstępie wniosku analizie charakteru prawnego instytucji części regionalnej subwencji ogólnej jako wyjątku w systemie dochodów JST oraz skutków finansowych jej obowiązywania wnioskodawca przeszedł do wskazania argumentów uzasadniających niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach<sup>33</sup>.

Wnioskodawca wskazał, że wyjątkowa instytucja systemu korekcyjno-wyrównawczego, jaką jest wpłata na część regionalną subwencji ogólnej, została dodatkowo w sposób „wyjątkowy“ zmieniona na lata 2010–2011 mocą zakwestionowanego art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a.<sup>34</sup> Znaczenie tego przepisu polega na tym, że z mocą wsteczną zmienia on w celu obliczenia wskaźników, będących podstawą wyliczenia kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 14% na 14,75%. To znaczy, że w latach 2010–2011 mechanizm obliczenia tej wpłaty będzie się opierał nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%.

Zdaniem wnioskodawcy, wynikająca z art. 6 u.zm.u.a<sup>35</sup> zmiana sposobu obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010–2011 znosi w tym okresie pojęcie dochodów faktycznie uzyskanych, pojęcie roku bazowego i pojęcie roku sprawozdawczego w znaczeniu nadanym im przez art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Dochody podatkowe faktycznie zrealizowane przez województwo i wykazane w sprawozdaniach za lata poprzedzające lata bazowe, w okresie od 2010 do 2011 roku przestają mieć znaczenie dla określenia potencjału finansowego województwa.

W ocenie wnioskodawcy, zobowiązanie dokonania wpłat w 2010 r. w wysokości przekraczającej ponad połowę dochodów podatkowych województwa spowodowało, że WM znalazło się w gorszej sytuacji ustrojowej względem pozostałych województw. Wskutek obowiązywania zakwestionowanych

---

33 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198).

34 Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. nr 115 poz. 966).

35 *Ibidem*.

regulacji doszło do zniesienia konstytucyjnych cech dochodów własnych tego samorządu oraz dyskryminacji tego samorządu względem wszystkich innych jednostek. Wnioskodawca stwierdził, że przesłanki, na podstawie których ustawodawca wyznaczył samorządy zobowiązane do dokonania wpłat, „zachowują jedynie formalną abstrakcyjność, bowiem przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat”. Tymczasem zgodny z Konstytucją system korygowania różnic w potencjale finansowym nie różnicuje pozycji poszczególnych samorządów i nie znosi stymulacyjnego charakteru dochodów własnych.

Wnioskodawca wskazał w tym kontekście, że dochody własne to dochody, które mają być podstawowym, a nie uzupełniającym źródłem finansowania zadań własnych. To znaczy, że decyzje polityczne o kierunkach, zakresie i sposobie finansowania tych zadań mają być podejmowane na podstawie kalkulacji przewidywanych wpływów z tytułów prawnych przekazanych samorządowi. Wnioskodawca stwierdził, że z art. 167 ust. 2 związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika ścisły związek między dochodami własnymi a zadaniami własnymi samorządu. Zadania własne samorządu to takie publiczne zadania lokalne, które w ramach ustawowych samorząd wykonuje w imieniu własnym, samodzielnie, określając zakres i sposób ich wypełnienia. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że możliwość wykonywania zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność uzależniona jest od odpowiedniego w relacji do przypadających zadań ukształtowania dochodów samorządu (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Do cech dochodów własnych tego samorządu, które odróżniają je od subwencji ogólnych i dotacji celowych, należy zaliczyć możliwość ich przewidywania oraz stymulacyjny charakter (tzn. możliwość korzystania z efektów własnych działań, mających na celu wzmocnienie efektywności źródeł dochodów).

Wnioskodawca wskazał, że WM, tak jak innym województwom, przysługuje prawo do korzystania z dochodów własnych, które zostały mu przyznane konstytucyjnie i ustawowo, i nie powinno być w tym zakresie dyskryminowane. Nie może znosić tego prawa fakt, że poszczególne samorządy różnią się pod względem demograficznym, geograficznym czy gospodarczym. Różnice mogą bowiem również wynikać z różnego poziomu gospodarności przedstawicieli wspólnot terytorialnych oraz regionalnych organów władzy publicznej. A zatem treść, zakres zadań publicznych, które samorządy realizują, oraz nakłady finansowe na ich realizację również muszą się różnić. Należy wziąć pod uwagę także to, że samorząd województwa i jego granice zostały ustalone w drodze ustawy z uwzględnieniem różnic demograficznych, geograficznych i gospodarczych.

## 5. Wnioski

Omówienie wybranych orzeczeń miało na celu kompleksowe przedstawienie m.in., bezpieczeństwa ruchu drogowego, dróg gminnych, autostrad oraz spraw szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Ponadto wskazane orzeczenia odnoszą się do sytuacji osób niepełnosprawnych i respektowania przez nich nakazów ruchu drogowego. W monografii nie bez przyczyny najwięcej miejsca poświęcono zaprezentowaniu ścisłej więzi prawa finansowego z prawem administracyjnym m.in., w przypadku wyłonienia podstawowych zasad wyposażenia JST w dochody oraz wskazania istoty dotacji celowych jak i braku zasadności ich zastępowania przez dochody własne JST. W celu wskazania wyraźnej linii orzeczniczej wynikającej z praktyki Trybunału Konstytucyjnego przywołane we wstępie orzeczenia<sup>36</sup> zostały poparte starszym orzecnictwem, które dotyczyło kwestionowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisów ustaw, bądź odnosiło się do tych samych.

---

<sup>36</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 517); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2015 r., sygn. K 13/11 (Dz. U. z 2014 r. poz. 348); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14.





## Wykonywanie zawodu notariusza i konsula

### 1. Wstęp

Wśród badanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zapadłych w okresie od stycznia 2014 roku do czerwca 2015 roku wybrano dwa orzeczenia dotyczące regulacji wykonywania zawodu. Pierwsze odnosi się do Ustawy – Prawo o notariacie<sup>1</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu wojewódzkiego (okręgowego) wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej. Drugie z ww. orzeczeń dotyczy szczegółowego trybu postępowania przed konsulem<sup>2</sup> oraz funkcjonowania konsułów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>.

### 2. Regulacje dotyczące prawa o notariacie

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 2015 roku sygn. SK 34/12<sup>4</sup> zakwestionowano zgodność art. 83 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie<sup>5</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia

---

1 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. , Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 264 ze zm.).

2 Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35 poz. 233).

3 Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r., o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 215 poz. 1823 ze zm.).

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. SK 34/12 (Dz. U. z 2015 r. poz. 85).

5 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. , Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 264 ze zm.).

orzeczenia sądu wojewódzkiego (okręgowego) wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, z art. 45 ust. 1, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji. Z treści art. 45 Konstytucji RP wynika zasada prawa do sądu: *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (...). Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.*

Ponadto art. 78 Konstytucji RP głosi możliwość zaskarżenia orzeczeń oraz decyzji wydanych w I instancji co ściśle koresponduje z zasadą dwuinstancyjności wyrażoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP: *Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.*

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 83 § 1 ustawy – Prawo o notariacie<sup>6</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu okręgowego wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. W pozostałej części postępowanie zostało umorzone.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2015 roku sygn. akt Tw 21/14<sup>7</sup> postanowił uwzględnić zażalenie Krajowej Rady Notarialnej o zbadanie zgodności: po pierwsze, § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej<sup>8</sup> z art. 75 i art. 72a ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie<sup>9</sup> oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie, § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie.

Postanowieniem z dnia 18 listopada 2014 r.<sup>10</sup> Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że zarzuty

---

6 *Ibidem.*

7 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. Tw 21/14, OTK ZU nr 2/B/2015 poz. 115.

8 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1668).

9 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 264 ze zm.).

10 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. Ts 258/14, OTK ZU 2/B/2015 poz. 178.

niezgodności § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia z art. 75 oraz art. 72a prawa o notariacie<sup>11</sup> są oczywiście bezzasadne.

Trybunał nie zgodził się z przyjętą przez wnioskodawcę interpretacją wyrażenia «środki własne izby» – zawartego w art. 72a § 5 prawa o notariacie<sup>12</sup> oraz § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia<sup>13</sup> – która była podstawą zarzutów naruszenia wskazanych wzorców kontroli. Trybunał ustalił, że z art. 72a prawa o notariacie wynika, iż koszty szkolenia aplikantów są pokrywane z wnoszonych przez nich opłat. Nieuprawnione było zatem twierdzenie wnioskodawcy, że zwrot kosztów podróży i noclegów aplikantom odbywającym szkolenie poza obszarem właściwej izby jest finansowany «ze środków własnych» izby notarialnej, a więc ze środków «innych niż pochodzących z opłat wnoszonych przez aplikantów».

Ponadto, zdaniem Trybunału, zakwestionowana regulacja jest związana z organizacją zajęć seminaryjnych na aplikacji notarialnej, tym samym dotyczy zakresu spraw przekazanych do unormowania w tym akcie podstawowym. Stanowi również realizację wytycznych zawartych w art. 75 prawa o notariacie<sup>14</sup>, tj. zapewnienia właściwego prowadzenia aplikacji oraz odpowiedniego poziomu kształcenia. Trybunał stwierdził, że argumentacja Rady, mająca dowodzić niezgodności § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie jest zasadna. Trybunał ustalił, że wnioskodawca, uzasadniając naruszenie wskazanych wzorców kontroli, posłużył się błędną wykładnią zakwestionowanego przepisu. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał wskazywał, że nie można przyjąć, iż kwestionowany przepis ogranicza prawo własności izby notarialnej, skoro koszty szkolenia aplikantów nie stanowią wydatku izby, lecz są pokrywane z opłat dokonywanych przez samych aplikantów.

Trybunał nie zgodził się z argumentacją wnioskodawcy co do niezgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z art. 72 § 1 prawa o notariacie, która miała dowodzić, że przyjęty w tym wzorcu kontroli termin odbycia aplikacji nie podlega ani skróceniu, ani wydłużeniu. Trybunał wskazywał, że z art. 72b § 1 prawa o notariacie wynika możliwość udzielenia aplikantom przerwy

---

11 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 264 ze zm.).

12 *Ibidem*.

13 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1668).

14 *Ibidem*.

w trakcie aplikacji, tym samym termin jej odbywania może się wydłużyć o czas tej przerwy. Trybunał uznał, że zaskarżona regulacja służy zatem realizacji art. 72 § 1 oraz art. 72b § 1, art. 78 § 1 pkt 4 prawa o notariacie<sup>15</sup>, a także pozostałych przepisów tej ustawy dotyczących obowiązków aplikanta, którymi są zapoznanie się z całokształtem pracy notariusza oraz przygotowanie się do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu. Rada dowodzi ponadto, że «ustawa wskazuje jednoznacznie czas trwania aplikacji: trzy lata i sześć miesięcy. W tym terminie muszą zostać zrealizowane wszystkie elementy tworzące całość aplikacji, w szczególności szkolenie. (...) Tymczasem Rozporządzenie, przewidując automatycznie wydłużenie aplikacji ponad okres wskazany w art. 72 § 1 Ustawy, prowadzi do skutku nieprzewidzianego przez Ustawę, wykraczając poza ramy delegacji ustawowej». Dodatkowo Rada wskazuje, że «Ministrowi Sprawiedliwości nie może na podstawie aktu podstawowego przysługiwać uprawnienie do modyfikacji czasu trwania aplikacji w drodze aktu generalnego», a ponadto «powinien mieć na uwadze właśnie ustawowy czas trwania aplikacji». Zgodnie z art. 2 § 1 ustawy notariusz w zakresie swoich uprawnień działa jako osoba zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Ustawa obecna nie dała notariuszowi pozycji funkcjonariusza publicznego, tak jak czyniło to rozporządzenie z 1933 roku; nadała mu analogiczną ochronę jedynie przy dokonywaniu czynności notarialnych. Jednakże w art. 115 § 13 pkt 3 KK<sup>16</sup>, notariusz wymieniony jest jako jedna z osób będących funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu tego kodeksu. KK<sup>17</sup> w art. 222–224 i 226 przewiduje kary za: czynną napaść na funkcjonariusza, użycie przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia go do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej, znieważanie podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Skutkiem nadania zawodowi notariusza charakteru na wprost urzędowego jest nadanie czynnościom (dokumentom) notarialnym charakteru dokumentów publicznych (urzędowych), ze wszystkimi skutkami określonymi w przepisach KPC<sup>18</sup>. Zgodnie więc z art. 244 § 1 KPC<sup>19</sup> dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane

---

15 *Ibidem*.

16 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 ze zm.).

17 *Ibidem*.

18 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.).

19 *Ibidem*.

do tego organy państwowe w ich zakresie działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Działalność notariuszy polega na zapewnieniu bezpieczeństwa i prawidłowości kształtowania stosunków prawnych w wielu obszarach życia gospodarczego i społecznego, przez dokonywanie czynności notarialnych, przy zachowaniu należytej staranności oraz przy uwzględnieniu woli i interesów stron tych czynności. Mechanizmem zapewniającym prawidłowość czynności notarialnych i realizację przemyślanej woli stron, a co za tym idzie zabezpieczenie ich interesów, jest biurokracizm w działalności notariuszy, rozumiany przeze mnie jako wypracowanie pewnych schematów w przygotowaniu czynności notarialnych (np. zgromadzenie wszelkich niezbędnych dokumentów, prawidłowe ustalenie reprezentacji osób prawnych, ustalenie stanu prawnego księgi wieczystej).

„Notariusze wykonując wolny zawód prawniczy i będąc jednocześnie osobami zaufania publicznego, pieczętują swoje dokumenty okrągłą pieczęcią z orłem, stanowią wyjątkową i trudną do jednoznacznego sklasyfikowania grupę zawodową, stojącą na pograniczu działalności urzędowej i zarobkowej. Wynikają z tego liczne wątpliwości i różnice interpretacyjne na wielu płaszczyznach ich życia zawodowego. Bez wątpienia nie można traktować notariusza jako osobę prowadzącą klasyczną działalność usługową, a więc gospodarczą, mimo iż pod wieloma względami odpowiada ona definicji z ustawy o działalności gospodarczej - jest prowadzona na własny rachunek notariusza i w celu zarobkowym. Działalność ta podlega opodatkowaniu, na zasadach ogólnych, podatkiem dochodowym od osób fizycznych i podatkiem od towarów i usług (VAT). Jednakże charakter tej działalności, polegającej na dokonywaniu czynności i sporządzaniu dokumentów mających charakter urzędowy, powoduje konieczność odmiennego traktowania notariuszy, co znalazło odzwierciedlenie np. w orzecznictwie sądowym”<sup>20</sup>. Pewną specyfiką zawodu notariusza (jak również innych wolnych zawodów) jest zakaz reklamy w jakiegokolwiek formie. Nie wynika on z żadnego przepisu prawa o notariacie, lecz z ogólnych zasad dotyczących wolnych zawodów, sprecyzowanych uchwałami organów samorządu notarialnego. Zakaz ten jest powszechnie uznany i w zasadzie przestrzegany, choć w konkretnych przypadkach mogą powstać wątpliwości, czy nie przekroczono granicy między reklamą a dopuszczalną informacją, umieszczaną np. na budynku kancelarii, w książkach telefonicznych lub w informatorach o przedsiębiorcach.

---

<sup>20</sup> P. Langowski, *Notariat*, Sopot 1998, s. 47.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że notariusze zatrudniający asesorów, aplikantów lub pracowników administracyjnych są pracodawcami w rozumieniu przepisów prawa pracy, jakkolwiek wyżej cytowane orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie wskazuje, że również na tym polu sytuacja notariusza ukształtowana jest nieco odmiennie.

### 3. Funkcjonowanie konsulów Rzeczypospolitej Polskiej

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 rok sygn. akt K 8/14<sup>21</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, jako wnioskodawca, wniósł o zbadanie zgodności art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup> z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem<sup>23</sup> z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zakwestionowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich art. 31 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów stanowił upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zagranicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, czyli określenia trybu wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminów załatwiania spraw, rozstrzygnięcia i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula oraz trybu przekazywania spraw organom polskim.

Zawarte w tym przepisie upoważnienie nie zostało dotychczas wykonane. W tym stanie rzeczy w dalszym ciągu moc prawną zachowało zarządzenie o postępowaniu przed konsulem. Przepisy kwestionowanego zarządzenia stanowią samodzielne i wyczerpujące unormowanie procedury, jaka obowiązuje w sprawach przed konsulem.

---

21 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 r., sygn. K 8/14 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1521).

22 Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r., o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 215 poz. 1823 ze zm.).

23 Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35 poz. 233).

Analizując zarzut niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o funkcjach konsułów<sup>24</sup> z art. 92 ust. 1 konstytucji, Trybunał wskazał, że zgodnie z art. 92 ust. 1 konstytucji *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*. Natomiast zakwestionowane upoważnienie ustawowe przekazało do samodzielnego uregulowania w drodze rozporządzenia całość postępowania przed konsulem.

Trybunał przypomniał, że obowiązek zamieszczenia w ustawie zasadniczych dla danej materii rozstrzygnięć należy pojmować szczególnie rygorystycznie w wypadku określania władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela, prawi obowiązków organu administracji oraz obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności. Postępowanie przed konsulem dotyczy takich właśnie elementów. Konsul jako szczególny organ administracji wydaje w sprawach indywidualnych decyzje administracyjne, które niekiedy mają charakter ostateczny (np. sprawy wizowe). Procedura ta wiąże się z realizacją obowiązków konsula w zakresie zapewnienia pomocy obywatelom polskim, dotyczy także praw i obowiązków obywateli-stron w tym postępowaniu. Z tego względu regulacje te powinny znaleźć się w ustawie.

Trybunał uznał także, że niezgodność zarządzenia w sprawie postępowanie przed konsulem z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 87 konstytucji była niewątpliwa. Zgodnie z konstytucją, zarządzenia mają ograniczoną sferę oddziaływania, ponieważ mogą być nimi związane tylko i wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt. Jednocześnie, nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów indywidualnych. Natomiast zakwestionowane zarządzenie nie tylko nie ma charakteru wewnętrznego, ale przede wszystkim stanowi podstawę prawną decyzji i innych rozstrzygnięć wobec obywateli, cudzoziemców oraz osób prawnych.

Trybunał zdecydował się odroczyć o 12 miesięcy utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, aby zapewnić ciągłość w prowadzeniu postępowań konsularnych. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów pozwoli na dokończenie procedury legislacyjnej (prowadzone są prace nad nową

---

24 Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r., o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 215 poz. 1823 ze zm.).

ustawą – Prawo konsularne, która zastąpić ma ustawę o funkcjach konsulów) i jednocześnie pozwoli dostosować przepisy postępowania przed konsulem do wymagań konstytucyjnych. Sytuacja, w której nie jest wykonane upoważnienie ustawowe, a prawa i obowiązki obywatelskie uregulowane są przepisami aktu nie będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego, powoduje swoisty stan niepewności prawnej dla obywateli oraz samych konsulów – argumentuje prof. Irena Lipowicz. Jej zdaniem także samo zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 1985 r.<sup>25</sup> w oczywisty sposób narusza postanowienia konstytucyjne. M.in. dlatego, że zostało wydane na podstawie przepisu, który nie zawierał żadnych wytycznych dla ministra, pozostawiając mu zupełnie arbitralną swobodę określenia postępowania konsularnego. Fakt ten jest istotny z tego względu, że przepisy zarządzenia są podstawą określenia praw i obowiązków obywateli w postępowaniu przed polskimi organami konsularnymi. Tymczasem zarządzenia ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty – tłumaczy RPO.

Zarządzenie reguluje zatem materię, którą regulować mogą jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego np. ustawy i rozporządzenia wydane na ich podstawie. W ocenie prof. Lipowicz argumenty o niekonstytucyjności zarządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem nabierają szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy nie jest zapewnione przestrzeganie konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki wiążących się z procedurą konsularną. Jako przykład wskazuje, że przepisy zarządzenia nie określają form czynnego udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym i nie zobowiązują organu do zapewnienia stronie uczestnictwa w czynnościach. Brakuje sformułowania terminów załatwiania spraw, co pozbawia stronę środków prawnych w przypadku bezczynności organu. Nie ma przepisów o wyłączeniu pracownika czy organu, ani też gwarancji prawa do przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich notatek. Zarządzenie nie wskazuje także formy utrwalenia podania wniesionego ustnie oraz nie zobowiązuje pracowników urzędu konsularnego do potwierdzania przyjęcia podania wniesionego w jakiegokolwiek formie. Taka sytuacja może stwarzać zagrożenie, że konsul z łatwością uchyli się od skutków wpływających podań.

---

25 Zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35 poz. 233).



## 4. Wnioski

Notariusz, wykonując zawód zaufania publicznego, jest zobowiązany przestrzegać podwyższonych, w stosunku do ogólnie obowiązujących, standardów postępowania, a jego zakres swobody działania należy do ograniczonych. Granice wolności wypowiedzi notariusza wyznaczają obowiązujące przepisy prawa, z Konstytucją RP oraz ustawą – Prawo o notariacie<sup>26</sup> na czele. Dokonana analiza pozwala na dostrzeżenie głębokiego zróżnicowania zakresu dozwolonej notariuszom wolności wypowiedzi, w zależności od obszaru, w jakim wolność ta miałaby się realizować.

Zdecydowanie najściślej określone zostały ramy prawne określające wolność wypowiedziania się o dokonanych czynnościach notarialnych. Sfera ta bowiem, jako objęta zakresem tajemnicy notarialnej, nie pozwala nie tylko na swobodne wypowiedzi kierowane na zewnątrz, lecz przede wszystkim uznana być może za obszar, w którym wolność wypowiedzi jest całkowicie wyłączona. Podstawy prawne takiego stanu rzeczy nie budzą wątpliwości, ponieważ ograniczenia te spełniają zarówno warunki formalne, jak i materialnoprawne, stawiane ograniczeniom wolności wypowiedzi.

Nieco szerzej określone zostały ramy prawne dotyczące przekazywania informacji o samych notariuszach, gdyż dopuszczając możliwość przekazywania takich danych osobom trzecim, określa się jednocześnie bardzo precyzyjny zakres oraz formy, w jakich mogą być one przekazywane.

Najbardziej restrykcyjnie zostały nakreślone zasady dotyczące przekazywania przez notariuszy swoich poglądów i opinii za pomocą „tradycyjnych” (a więc z wyłączeniem Internetu) środków masowego przekazu, podstawa jednak prawna oraz zakres wprowadzanych ograniczeń budzić mogą pewne wątpliwości zarówno pod kątem formalnym, jak i merytorycznym.

Próbując dokonać syntezy uprawnień notariusza w zakresie swobody wypowiedzi, można zatem stwierdzić, że wolność przekazywania informacji dotyczy jedynie kwestii niezwiązanych z dokonywanymi czynnościami notarialnymi. Konstytucyjne prawo do wolności wypowiedzi ulega ponadto nie tylko wskazanym wyżej ograniczeniom, lecz w wielu wypadkach przekształca się w obowiązek wypowiedzi zarówno co do informacji, jak i poglądów.

Podsumowując, wolność wypowiedzi notariusza, określona szeroko przez normy konstytucyjne oraz prawo międzynarodowe, doznaje daleko idących

---

26 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 22 poz. 91 ze zm.).

ograniczeń, polegających nie tylko na zawężaniu zakresu dozwolonej wolności poprzez wyłączenie z zakresu dozwolonych wypowiedzi pewnych grup informacji (tajemnica notarialna), określaniu w sposób enumeratywny dozwolonego zakresu przekazywanych informacji (strony internetowe kancelarii notariuszy), lecz ponadto w wielu wypadkach zamiany prawa do wypowiedzi na obowiązek wypowiedzi, wraz z określeniem jego zakresu treściowego (obowiązkowe pouczenia o skutkach podatkowych czy też możliwości zaskarżenia odmowy dokonania czynności notarialnej) oraz w części wypadków także formy wypowiedzi (odmowa dokonania czynności)<sup>27</sup>.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2008 r. sygn. akt SK 43/05<sup>28</sup>: *Zakres podmiotów objętych kodeksowym pojęciem osoby pełniącej funkcję publiczną jest taki sam jak ten, który wynika identycznie brzmiącego, ale mającego konstytucyjną rangę pojęcia. Należy przy tym podkreślić, że przesłanka normatywnego umocowania działań stanowiących przejaw władztwa publicznego (imperium) oraz przesłanka dysponowania środkami publicznymi (dominium) nie muszą być spełnione łącznie (kumulatywnie), aby dany podmiot kwalifikował się do kategorii osób pełniących funkcje publiczne. Uwaga ta odnosi się do przesłanek decydujących zarówno o konstytucyjnym, jak i ustawowym (określonym w kodeksie karnym) statusie osoby pełniącej funkcję publiczną.*

---

27 A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi przedstawicieli zawodów prawniczych*, Warszawa 2015, s. 127.

28 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2008 roku, sygn. SK 43/05 (Dz. U. z 2008 r. nr 90 poz. 560).

# Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne

## 1. Wstęp

Wśród orzeczeń zapadłych między styczniem 2014 r. a czerwcem 2015 roku, wybrano jedno dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego (wyrok z dn. 8 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt SK 22/11<sup>1</sup>) i jedno dotyczące postępowania administracyjnego (wyrok z dn. 12 maja 2015 w sprawie o sygn. akt P 46/13<sup>2</sup>). Przy doborze opisywanych orzeczeń kryterium było stwierdzenie przez nie niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją RP.

## 2. Wymogi formalne skargi kasacyjnej

Skargą konstytucyjną z dnia 17 czerwca 2011 r., Lonza-Nata Teresa Zarębska, Waldemar Michałowski – Spółka jawna<sup>3</sup>, zarzuciła, że art. 178 w związku z art. 180 w z. z art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup> jest niezgodny z art. 45 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP. W piśmie z dnia 20 lipca 2011 r. wykonując zarządzenie przewodniczącego z 6 lipca 2011 r. skarżąca rozszerzyła drugi wzorzec kontroli o art. 176 ust. 1

---

1 Dz. U. z 2014 r. poz. 543.

2 Dz. U. z 2015 r. poz. 702.

3 Dalej: skarżąca.

4 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – ówczesnie: Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270 ze zm.; w trakcie postępowania: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., obecnie Dz. U. z 2016 r. poz. 718; dalej: PPSA.

Konstytucji RP. Ostatecznie wносиła zatem o stwierdzenie, że przytoczone przepisy PPSA naruszały przepisy konstytucji w zakresie, w jakim przewidywały odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 PPSA.

Podstawą skargi konstytucyjnej był następujący stan faktyczny: skarżąca spółka wystąpiła do NSA ze skargą kasacyjną na wyrok WSA w Warszawie oddalający skargę na decyzję Dyrektora Izby Celnej w Warszawie. Omyłkowo nie zamieściła jednak w *petitum* skargi wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Postanowieniem z marca 2011 roku<sup>5</sup> NSA odrzucił powodu niespełnienia wymogu formalnego wynikającego z art. 176 PPSA, polegającego na niezamieszczeniu w *petitum* skargi kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Na postanowienie to nie przysługiwało zażalenie, co wynikało *a contratio* z art. 173 § 1 i art. 194 § 1 PPSA.

Skarżąca spółka zarzuciła niezgodność z Konstytucją RP art. 178 i art. 180 PPSA twierdziła, że art. 176 PPSA statuuje wymagania, jakie musi spełniać skarga kasacyjna przysługująca na wyroki i postanowienia kończące postępowanie w sprawie. Wymogi te dzielą się na zwyczajne, które musi spełniać każde pismo procesowe, a które zostały określone w art. 46 i 47 PPSA oraz tzw. wymogi konstrukcyjne, właściwe wyłącznie skardze kasacyjnej, określone w art. 176 PPSA. Niespełnienie wymagań konstrukcyjnych jest uważane przez doktrynę i orzecznictwo za brak istotny brak i nie podlega konwalidacji w trybie usuwania braków formalnych<sup>6</sup>.

Jednocześnie – art. 178 PPSA nakazuje WSA, za pośrednictwem którego wnoszona jest skarga, jej odrzucenie na posiedzeniu niejawnym, jeśli jest ona wniesiona po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalna. WSA odrzuca skargę również wtedy, gdy strona nie uzupełniła braków w wyznaczonym terminie. Podobny obowiązek ciąży NSA, który na podstawie art. 180 PPSA odrzuca skargę, jeśli ulegała ona odrzuceniu przez WSA. NSA może również zwrócić skargę temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków.

Skarżąca spółka, obok rozważań dotyczących konstrukcji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, obszernie uzasadniła swoje

5 W publicznie dostępnych dokumentach dotyczących skargi i postępowania dokładna data została usunięta.

6 Tak m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia czerwca 2004 roku, sygn. FSK 182/04 (Lex nr 129855).

żądanie. Wskazywała, że postanowienie NSA narusza jej konstytucyjne prawo do rzetelnego rozpoznania sprawy w II instancji poprzez ukształtowanie nadmiernych i nieuzasadnionych wymogów formalnych zwykłego środka zaskarżenia (skarżąca dowodziła, że odmiennie od postępowania cywilnego – skarga kasacyjna w postępowaniu administracyjnym jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia). Takie jego ukształtowanie miało również rzutować na merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd II instancji<sup>7</sup>. Ponadto – miało naruszać prawo do sądu poprzez jego nadmierne ograniczenie. Skarżąca na poparcie swojej argumentacji przytaczała orzecznictwo sądów najwyższych instancji – w tym NSA i TK. W szczególności jednak oparła się na wyroku TK z dn. 20 maja 2008 roku w sprawie o sygn. akt P 18/07, w którym Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją RP przepis art. 370<sup>1</sup> KPC<sup>8</sup>, który przewidywał podobną sankcję pozostawienia sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika apelacji bez rozpoznania, gdy brak było wniosku o zmianę lub uchylenie wyroku z zaznaczeniem zakresu żądanej zmiany lub uchylenia. Podnosiła ponadto, że przypadku postępowania sądowniczo-administracyjnego sankcja ta miała jeszcze dalej idący charakter, ponieważ nie przysługiwało na nią zażalenie. Wskazywano nadto na nadmierny formalizm i wykluczenie choćby najmniejszej pomyłki ze strony pełnomocnika sporządzającego skargę i wiązano z tym naruszenie prawa do sądu. W tym kontekście wskazywano także na fakt, że procedura wstępnego badania skargi kasacyjnej była ukształtowana nierzetelnie, poprzez brak jasności i precyzyjności przepisów oraz wydatne ograniczenie prawa strony do rozpoznania sprawy w II instancji.

Niebezpośrednim zarzutem była również niezgodność z zasadami przyzwoitej legislacji. Niezgodność z tymi zasadami wywodzono między innymi z nielogiczności stawianego przez NSA warunku umieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o zmianę lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia. Nielogiczność ta polegała na tym, że przepisy postępowania przed organem odwoławczym nie dają mu kompetencji do zmiany zaskarżonego orzeczenia, a jedynie do jego uchylania. Ponadto – brak wskazania zakresu żądania nie uniemożliwia rozpoznania skargi merytorycznie, bowiem można go odczytać z innych elementów skargi, jak choćby oznaczenie podstaw kasacyjnych.

---

7 Art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP.

8 Apelację sporządzoną przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, niespełniającą wymagań określonych w art. 368 § 1 pkt 1–3 i pkt 5 [KPC – przyp. aut.], sąd pierwszej instancji odrzuca bez wzywania do usunięcia tych braków, zawiadamiając o tym właściwy organ samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik.

W ostatnim elemencie skargi skarżąca podnosiła, że tak daleko idące ograniczenie prawa do sądu nie spełnia wymogu proporcjonalności – wysłownego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ani bowiem szybkość postępowania, ani tym bardziej istnienie przymusu adwokacko-notarialnego, nie może stanowić uzasadnienia dla tak daleko idącej ingerencji w zagwarantowane przez Konstytucję prawa i tym samym nie może spełniać wymogu adekwatności (proporcjonalności).

Dnia 20 lipca 2011 roku wniesiono odpowiedź na zarządzenie przewodniczącego. Co do zasady podtrzymano dotychczasową argumentację, doprecyzowując jednak zakres zarzutów i żądania w *petitum*. Skarżąca wniosła o uznanie, że – przywołane już w niniejszym opracowaniu – przepisy PPSA są niezgodne z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie w jakim naruszają prawo skarżącej do rzetelnego rozpoznania sprawy w toku postępowania sądowego – poprzez wskazanie nadmiernych i nieuzasadnionych wymogów formalnych zwykłego środka zaskarżenia utrudniających merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd II instancji oraz przepisów art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim naruszają prawo do sądu poprzez jego niewspółmierne ograniczenie.

Marszałek Sejmu RP w piśmie z 16 lutego 2012 roku wniósł o uznanie że art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 PPSA są w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie, w jakim skarga konstytucyjna odnosi się do elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej innych niż zawarcie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zasadniczym przedmiotem kontroli powinien być art. 180 PPSA nie zaś art. 178 PPSA, ponieważ to właśnie art. 180, w związku z art. 178 PPSA, został powołany jako podstawa prawna postanowienia NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Art. 176 i art. 178 PPSA pozostają wprawdzie w ścisłej merytorycznej relacji z art. 180 tejże ustawy, ale mają charakter drugoplanowy.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku z dn. 27 marca 2012 r. przedstawił pogląd, według którego kwestionowane przepisy w sekwencji proponowanej przez Marszałka Sejmu – w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość

odrzucenia – bez wezwania do usunięcia braków skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji RP, a także z – wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP – zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Prokuratury Generalnej – są natomiast zgodne z – także wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP – zasadą przyzwoitej legislacji.

Wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 marca 2014 r., przedmiotowej skargi konstytucyjnej podzielił w całości stanowisko Prokuratora Generalnej, orzekając o niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji RP kwestionowanego zakresu zastosowania przepisów PPSA. Orzekł również o ich niezgodności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale uznał je za zgodne z zasadą przyzwoitej legislacji wywodzoną również z art. 2 Konstytucji RP. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>9</sup> umorzył postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Badając kwestie wstępne – TK zwrócił uwagę na właściwą, to jest proponowaną przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego sekwencję przepisów. Stwierdził on bowiem, że *ostatecznym orzeczeniem w sprawie leżącej u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej jest postanowienie [NSA – przyp. aut.] o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Zostało ono wydane – ze względu na niezawarcie w niej jednego z elementów konstrukcyjnych – na wskazanej w uzasadnieniu podstawie: art. 180 w związku z art. 178 PPSA*<sup>10</sup>. Trybunał potwierdził, że istotą skargi jest ugruntowana, trwała linia orzecznicza, poparta głosami doktryny, która polega na odrzucaniu skarg kasacyjnych niezawierających tak zwanych elementów konstrukcyjnych, w tym również braku wniosku o uchylenie lub zmianę wyroku sądu pierwszej instancji. Trybunał stwierdził również, że problem sprowadza się do tego, czy wynikająca z normy wynikające przepisów, których zgodność z Konstytucją RP zakwestionowano, nie stanowią nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do zaskarżania orzeczeń, prawa do sądu, czy nie naruszają zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie

9 Ustawa z dnia o Trybunale Konstytucyjnym (w brzmieniu: Dz. U. Nr 102 poz. 643, z 2000 r. ze zm.) – akt uchylony.

10 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, s. 9.

prawa oraz, czy nie naruszają zasad poprawnej legislacji. Poddał zatem pod analizę wszystkie podnoszone przez skarżącą zarzuty.

W odniesieniu do pierwszego z tych aspektów TK wskazując na aspekt materialny i formalny tej zasady. Prawo do zaskarżenia orzeczenia i rozpatrzenia go przez organ drugiej instancji może być ograniczone zarówno w sposób bezpośredni (brak możliwości wniesienia apelacji) – dotykając wówczas aspektu materialnego, jak również pośredni (ustanowienie nieproporcjonalnych wymogów, nadmiernie utrudniających jej wniesienie warunków formalnych itd.). Takie ograniczenie godzi wówczas w aspekt formalny prawa do zaskarżania orzeczeń. Jeśli naruszenie to przyjmuje taką postać, wówczas możliwość wniesienia środka zaskarżenia wprawdzie *de iure* istnieje, ale w praktyce strona nie może z niego skorzystać, by dochodzić swoich praw.

TK stwierdził ponadto, że drugoinstancyjna kontrola orzeczeń musi być efektywna. Pod pojęciem efektywności TK rozumie możliwość, choć oczywiście – co sam podkreśla<sup>11</sup> – nie bezwarunkową, do merytorycznego zakwestionowania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że nie chodzi o zniesienie wszelkich barier (a taką przecież stanowi już sam przymus adwokacko-radcowski), lecz o słuszne wyważenie interesów wymiaru sprawiedliwości oraz praw jednostki. Trybunał skonkludował, że jeśli ustawodawca przyjmuje zasadę, w myśl której braki formalne środka zaskarżenia skutkują jego odrzuceniem, to powinien zrekompensować dotkliwość tej zasady szansą usunięcia braku na wezwanie sądu<sup>12</sup>. Odebranie możliwości skorygowania tego braku – w ocenie TK – jednoznacznie i bezpośrednio godzi w możliwość dochodzenia ochrony prawnej, godząc w aspekt proceduralny. Prawo do zaskarżania orzeczeń i merytorycznego rozpoznania skargi wprawdzie istnieje, ale funkcjonuje nieefektywnie.

Przyznając, że wprawdzie przepisy Konstytucji RP nie wyłączają możliwości stosowania określonych, a nawet bardzo formalnych wymogów dla czynności procesowych, jak również nie wykluczają możliwości odrzucenia skargi przez sąd drugiej instancji, to jednak formalizm procesowy musi mieć swoje granice. Ich przekroczenie skutkuje naruszeniem zasady do sądu, np. poprzez niezachowanie równowagi pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości a prawami jednostki. Według Trybunału, tak jest właśnie w tym wypadku.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 10

<sup>12</sup> Trybunał odwołał się do wyroku z 30 października 2012 r. w sprawie o sygnaturze SK 8/12 (Dz. U. z 12 listopada 2012 r. poz. 1237), w której sformułowana została niniejsza zasada.



Kończąc rozważania na temat prawa do sądu i związanego z nim prawa do zaskarżania orzeczeń należy stwierdzić, że Trybunał uznał kwestionowaną regulację za *jednoznacznie godzącą we wskazane jako wzorce kontroli postanowienia Konstytucji*<sup>13</sup>. Jedyną wartością, jaka mogłaby przemawiać za odrzucaniem skarg bez wezwania do uzupełnienia braków jest szybkość postępowania. Nie jest ona jednak wystarczająca, tym bardziej, że bieg terminu wynikającego z art. 177 § 1 PPSA na wniesienie skargi kasacyjnej czyni w praktyce niemożliwym ponowne, wolne od błędów jej wniesienie.

Ustawodawca ograniczył zatem nadmiernie, godząc przy tym w zasadę proporcjonalności, prawo do sądu oraz prawo do zaskarżania orzeczeń wydawanych przez sąd administracyjny w pierwszej instancji, czym naruszył art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji RP.

W odniesieniu do zasad wywodzonych z art. 2 Trybunał stwierdził, że wobec poczynionych już rozważań, które są wystarczające do uznania regulacji za niezgodną z Konstytucją RP mógłby pominąć dalsze rozważania uznając je za zbędne. Niemniej jednak zdecydował skrótkowo odnieść się do niej również w kontekście zasady przyzwoitej legislacji i zasady zaufania do państwa i stanowionego przezzeń prawa.

W odniesieniu do tej pierwszej stwierdził, że wobec niebudzącego wątpliwości, jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych, nie ma podstaw do stwierdzenia, że przepis ten jest niejasny lub rozbieżnie stosowany. W doktrynie wątpliwości nie budzi również podział na formalne i konstrukcyjne wymogi skargi kasacyjnej. W świetle zasad poprawnej legislacji nie ma podstaw do zakwestionowania zaskarżonych przepisów. W odniesieniu do zasady lojalności, Trybunał stwierdził, że sprowadza się ona do *zakazu zastawiania na obywatela „pułapek”, formułowania obietnic bez pokrycia bądź też nagłego wycofywania się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania*<sup>14</sup>. Taką właśnie pułapkę Trybunał widzi w zaskarżonych przepisach. Z jednej strony ustawodawca objął skargę kasacyjną przymusem adwokacko-radcowskim, a zatem wymusił konieczność obdarzenia takiego pełnomocnika pełnym zaufaniem strony, a z drugiej strony nieodwracalnymi konsekwencjami skutków jego działania lub zaniechania obarczył wyłącznie tę stronę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – możliwość dochodzenia odszkodowania z obowiązkowego ubezpieczenia pełnomocnika

13 Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, s. 13.

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, s. 20.

od odpowiedzialności cywilnej – pomijając nawet uciążliwość takiego dochodzenia – jest niewystarczającym ekwiwalentem dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy<sup>15</sup>. Na tej podstawie TK orzekł, że zaskarżonym przepisom należy odmówić cechy zgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

### **3. Termin do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej**

W toku prowadzonego przez WSA w Warszawie postępowania, sąd ten powziął poważne wątpliwości co do zgodności art. 156 § 2 KPA z art. 2 Konstytucji RP i art. 1 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.<sup>16</sup> i postanowieniem z dn. 18 września 2013 roku zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie.

Pytanie to powstało na gruncie następującego stanu faktycznego: nieruchomości położone w Warszawie na podstawie dekretu z 26 października 1945 roku<sup>17</sup> ulegały komunalizacji. Na podstawie art. 7 ust. 1 tego dekretu dotychczasowi właściciele mogli uzyskać prawo dzierżawy wieczystej lub prawa zabudowy za symboliczną opłatą. Poprzednik prawny części stron postępowania administracyjnego nie złożył tego wniosku w wymaganym terminie. Złożył jednak wniosek o przywrócenie tego terminu, który został mu przywrócony decyzją administracyjną wydaną prezydenta m. st. Warszawy w 1948 roku. SKO w Warszawie uznało w maju 2011 roku, że decyzja o przywróceniu terminu była wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdziła jej nieważność, zgodnie z art. 156 §1 KPA. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy SKO stwierdziło utrzymało decyzję w mocy, stwierdzając, że sześciomiesięczny termin przewidziany przez dekret miał charakter prekluzyjny i niemożliwe było jego przywrócenie. Decyzja ta została zaskarżona do WSA w Warszawie, który powziąwszy wątpliwość odnośnie zgodności z Konstytucją przepisu art. 156 § 2 KPA skierował do TK zapytanie prawne.

---

15 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07 (Dz. U. z 2008 r. Nr 96 poz. 619).

16 Dz. U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175 ze zm.

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

Zakwestionowany przepis przewiduje, że nie stwierdza się nieważności decyzji administracyjnej po upływie dziesięć lat od jej wydania lub gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Niemożność stwierdzenia tej decyzji istnieje jednak wyłącznie w określonych enumeratywnie przypadkach: gdy została ona z naruszeniem przepisów o właściwości, gdy decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną oraz gdy decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie. *A contratio* przepis ten przewiduje możliwość stwierdzenia nieważności decyzji nawet po upływie oznaczonego terminu wtedy, gdy wydana ona została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Zdaniem tego Sądu decyzja z 1948 r. dała poprzednikowi skarżących ekspektatywę nabycia prawa do nieruchomości, zaś decyzja z 2011 r. skarżących tego prawa pozbawia. Sąd zakwestionował konstytucyjność przepisu art. 156 § 2 KPA w zakresie w jakim nie przewiduje on żadnego czasowego ograniczenia do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Jednocześnie – stwierdził, że nie sposób zakwestionować zasadności decyzji SKO z 2011 roku, bowiem orzecznictwo zgodnie stoi na stanowisku, że termin określony w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego był terminem prawa materialnego i nie ulegał przywróceniu.

W opinii Marszałka Sejmu, wydanej 25 września 2014 r. przepis art. 156 § 2 KPA w zakresie w jakim wśród okoliczności, które po upływie dziesięciu lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia jej nieważności pomija się wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa jest zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W opinii Prokuratora Generalnego z 10 października 2014 r. kwestionowany przepis rozumiany jak powyżej – jest zgodny zarówno z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Prokurator Generalny również wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Oba organy argumentowały w podobny sposób. Zasada trwałości decyzji administracyjnej wyrażona w art. 6 KPA nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca wprowadził bowiem wyjątki od zasady trwałości decyzji administracyjnej. Wprowadzenie tych wyjątków nie narusza jednak zasady bezpieczeństwa prawnego wywodzonej z art. 2. Ta bowiem może doznawać ograniczenia z uwagi na inne zasady konstytucyjne. Do takich

należy między innymi zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Organy administracji są zatem zobowiązane działać nie tylko na podstawie ale również w granicach prawa. Wszelkie wydane przez nie decyzje muszą podlegać możliwości kontroli pod kątem ich wadliwości. Jeśli kompetentny organ stwierdzi wydanie decyzji z naruszeniem prawa powinien być władny uchylić ją w każdym czasie, nawet po upływie więcej niż dziesięciu lat. Jedynie w określonych wąsko sytuacjach powinna być wyłączona możliwość wyeliminowania decyzji obciążonej ciężką wadą skutkującą jej nieważnością. Ustawodawca przewidział ją wyłącznie w ściśle określonych przypadkach, obwarowując je dodatkowo jeszcze upływem dziesięcioletniego terminu. Wyjątków tych nie powinno się traktować rozszerzająco.

W ocenie opiniujących organów, gdyby do takich wyjątków zaliczyć również możliwość konwalidacji decyzji wydanych bez podstawy prawnej lub z jej przekroczeniem, *oznaczałoby to akceptację dla stanu bezprawności, w którym tego typu wadliwe decyzje pozostawałyby w obrocie prawnym*<sup>18</sup>.

Wyrokiem z dnia 12 maja 2015 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 156 § 2 KPA w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak opiniujące organy wskazał<sup>19</sup>, że problem w zagadnieniu prawnym przekazany przez WSA w Warszawie sprowadza się w gruncie rzeczy do określenia relacji w jakiej pozostają konstytucyjne zasady: praworządności – przewidziana przez art. 7 Konstytucji RP i zasada bezpieczeństwa prawnego wywodzona z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał oparł swoje rozstrzygnięcie na przekonaniu, że zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, zaś zasada praworządności, przewidziana w art. 7 Konstytucji RP, wynika z niej i stanowi jej naturalną konsekwencję. Stwierdził ponadto, że jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takie ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz

18 Opinia Prokuratora Generalnego z dnia 10 października 2014 r., sygn. akt TK P 46/13; sygn. akt PG VIII TK 137/13), s. 22, por. Opinia Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2014 r. (sygn. akt TK P 46/13; sygn. akt BAS-WPTK-2944/13), s. 35.

19 W pkt 7.3 omawianego wyroku.

z upływem czasu – stanu niepewności. Obowiązek ten został wywiedziony z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika potrzeba ustanowienia instytucji przedawnienia. Ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkudziesięciu lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady pewności prawa. Odstępstwa od zasady trwałości decyzji ostatecznej (do których trzeba zaliczyć możliwość stwierdzenia nieważności decyzji) nie powinny naruszać wynikających z art. 2 Konstytucji zasad bezpieczeństwa prawnego.

#### 4. Wnioski

Omówione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego rzucają nowe światło na zasadę bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP oraz kwestię upływu czasu, która musi rzutować na umacnianie się poczucia bezpieczeństwa jednostki. Trybunał przełamując dotychczasową ugruntowaną linię orzeczniczą<sup>20</sup> oraz niepożądany stan związany z możliwością wzruszenia decyzji wyraził przekonanie, że wysoce niepożądane jest, by obywatel wpadał w swoistą „pułapkę” zastawianą przez ustawodawcę. Pułapka ta polega na rozmijaniu się przekonania o pewności zastanej sytuacji prawnej z możliwością jej kształtowania w sposób skrajnie odmienny od przewidywanego. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa musi gwarantować jednostkom, że wraz z upływem czasu ich sytuacja prawna będzie podlegać coraz większej stabilizacji.

Drugi wniosek, jak płynie z omówionych orzeczeń odnosi się do relacji pomiędzy zasadą demokratycznego państwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, a zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że organy władzy publicznej działając na podstawie i w granicach prawa muszą respektować uzasadniony interes strony i słusznie wyważać go z interesem publicznym.

Wprowadzie w pierwszym z omawianych orzeczeń – w sprawie o sygn. akt Sk 22/11 – wniosek ten nie został wyrażony przez Trybunał wprost, jednakże jest naturalnym skutkiem sentencji orzeczenia. Trybunał stwierdził, że nawet jeśli brak oznaczenia w *petitum* żądania strony stanowi konstrukcyjny i ciężki

---

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11.

gatunkowo brak skargi, to jednak zasada działania organów na podstawie i w granicach prawa z pewnością sprzeciwia się odrzuceniu skargi bez wezwania do ich usunięcia. Słuszny interes strony wymaga bowiem, aby strona mogła dochodzić swoich praw do sądu oraz rozpatrzenia sprawy w drugiej instancji nawet wówczas, gdy błąd ten jest spowodowany działaniem jej profesjonalnego pełnomocnika. Brak jest bowiem po stronie interesu publicznego takich racji, które mogły przeważać słuszny interes jednostki (strony postępowania).

W drugim z omawianych orzeczeń Trybunał w wyraźniejszy sposób zarysował relację, w jakiej pozostają obie zasady – demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada pewności prawa oraz zasada praworządności. Z jednej strony stwierdził, że choć formalnie stanowią one dwie niezależne zasady, to jednak faktyczna zasada praworządności stanowi rdzeń demokratycznego państwa prawnego. Żadna z nich nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki. Niektóre wyjątki od zasady praworządności, w tym będące konsekwencjami reguły trwałości decyzji, uzasadnione są przyjęciem priorytetu zasady zaufania, jak i odwrotnie – wyjątki od zasady zaufania, w tym możliwość wyeliminowania z obrotu ostatecznej decyzji, uzasadnione są zasadą praworządności. Wówczas zasady te mają charakter konkurencyjny. Generalnie jednak zasady funkcjonowania obu zasad częściowo się pokrywają. Wynika to z zakorzenienia obu zasad w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Można zatem przyjąć, że mają charakter wzajemnie uzupełniający się.

## Prawo karne procesowe

### 1. Wstęp

Wśród orzeczeń, które zapadły między styczniem 2014 roku a czerwcem 2015 roku, dotyczących zagadnień związanych z prawem karnym procesowym, zostało wybranych sześć, wśród których trzy dotyczą postępowania karnego, dwa postępowania w sprawach o wykroczenia, a jeden procedury wykonawczej. Każdy z tych wyroków potwierdził wcześniej utworzoną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, potwierdzającą starania TK o ochronę praw i wolności jednostek, które w procedurze karnej są wystawione na szczególne ryzyko.

### 2. Pominięcie prawodawcze ustawodawcy

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że przedmiotem postępowania przez TK może być wyłącznie konkretny przepis aktu normatywnego. Wskazuje na to również art. 188 Konstytucji RP<sup>1</sup>. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż Trybunał nie posiada kompetencji prawotwórczych. Wskazuje przy tym, że nie może kontrolować zaniechań ustawodawcy, które polegają na niewydaniu aktu normatywnego<sup>2</sup>. TK zaznaczył jednak, że może on orzekać w sprawach pominięć prawodawczych<sup>3</sup>. Kontroluje on bowiem,

- 
- 1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm).
  - 2 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95 (Dz. U. z 1996 r. poz 52).
  - 3 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 roku, sygn. SK 20/05 (Dz. U. z 2007 r. poz. 481).

czy w danym przepisie nie brakuje norm, bez których istnieje możliwość naruszenia wartości konstytucyjnych<sup>4</sup>.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 34/12 z dnia 24 lutego 2015 r. rozważano zgodność art. 426 § 1 i § 2 KPK<sup>5</sup>. Przepis ten odnosi się do braku możliwości odwołania od orzeczeń sądu odwoławczego oraz orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy, chyba że ustawa stanowiłaby inaczej<sup>6</sup>. Wniósł o to Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając naruszenie art. 78 Konstytucji RP (prawo do zaskarżenia orzeczeń sądowych) w związku z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) oraz art. 176 ust. 1 (zasada dwuinstancyjności) oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości)<sup>7</sup>.

RPO zauważył w swoim wniosku pominięcie prawodawcze we wskazanym przepisie. Miało ono polegać na ograniczeniu prawa do zaskarżenia wyroków przez sąd działający w danej sprawie jako sąd odwoławczy poprzez brak możliwości odwołania się do postanowienia o kosztach procesu, co Rzecznik rozumie jako „sprawę” wskazaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. RPO zauważa naruszenie zasady równego traktowania z uwagi na brak możliwości zaskarżenia pierwszego orzeczenia o kosztach procesu tylko z tej przyczyny, że zostało ono wydane przez sąd działający w sprawie jako sąd odwoławczy<sup>8</sup>.

Trybunał Konstytucyjny zauważył w danej sprawie konieczność sprecyzowania przedmiotu zaskarżenia. Uznał, że RPO zaskarża ogólną zasadę niezaskarżalności orzeczeń zawartą w art. 426 § 1 KPK<sup>9</sup>, jak i sam katalog spraw od których przysługuje zażalenie do równorzędnego składu sądu odwoławczego, przewidzianych w art. 426 § 2 KPK. Trybunał uznał natomiast, że przedmiotem zaskarżenia powinien być tylko art. 426 § 1 KPK z uwagi na brak unormowań w przepisach Kodeksu postępowania karnego kwestii orzekania o kosztach procesu po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. TK uważa, że problemem jest tutaj nie tyle brak wyjątku od zasady niezaskarżal-

---

4 L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014.

5 Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1997 Nr 89 poz. 555 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r.

6 Art. 426§1 Kodeksu postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1997 Nr 89 poz. 555 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r.

7 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, p. 1.3 cz. III (Dz. U. z 2015 r. poz. 290).

8 *Ibidem*, p. 1.4 cz. III.

9 Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1997 Nr 89 poz. 555 ze zm.).



ności orzeczeń wydawanych przez sądy odwoławcze, a raczej zbyt szerokie zastosowanie normy zawartej w art. 426 § 1 KPK. Sąd Trybunał rozpatrzył w omawianym wyroku wyłącznie zgodność art. 426 § 1 KPK z Konstytucją RP, umarzając tym samym postępowanie w odniesieniu do art. 426§2 KPK<sup>10</sup>.

Rozpatrując zgodność danego przepisu z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał odwołał się do wyroku o sygn. SK 33/12<sup>11</sup>, w którym uznał, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu jest konstytucyjnie chronionym prawem majątkowym, powołując się przy tym na art. 64 ust. 2 Konstytucji, tym samym uznając, że orzekanie o kosztach sądowych należy uznać za „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Uznał również, że orzekanie o kosztach sądowych jest sprawą między Skarbem Państwa i pełnomocnikiem i należy je traktować jako zapadłe w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP<sup>12</sup>.

Trybunał jednak zauważył, że skarga Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się do każdej sytuacji procesowej, w której sąd orzeka o kosztach procesu, czyli ma szerszy zasięg niż wyrok w sprawie SK 33/12. Trybunał zauważył w swoich rozważaniach, że koszty procesu mogą odnosić się do różnych podmiotów, zarówno publicznych i prywatnych. KPK przewiduje w swoich uregulowaniach różne rozwiązania w zależności między innymi od wyniku sprawy czy jej charakteru. Stąd różne podmioty mogą wyrazić zainteresowanie kosztami procesu. Trybunał zauważa również, że zagadnienie to wiąże się także z możliwością naruszenia prawa do obrony, pozbawiając oskarżonego możliwości odzyskania choćby części kosztów w sytuacji ustanowienia obrońcy z wyboru. Może to zniechęcać do korzystania z możliwości ustanowienia obrońcy, a w skrajnych przypadkach, nawet do skazania osoby niewinnej. Już sama taka możliwość stanowi naruszenie prawa do obrony<sup>13</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiane szeroko, co podkreślano również w wielu innych wyrokach TK<sup>14</sup> i może także obejmować kwestie incydentalne, które mogą ingerować w sferę praw podstawowych

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2015 r., K 34/12, p. 1.5 cz. III.

11 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1436).

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2015 r., K 34/12, p. 1.5 cz. III.

13 *Ibidem*, p. 3.2–3.3 cz. III.

14 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04 (Dz. U. z 2004 r. poz. 2091), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007 poz. 98.

jednostek. Zgodnie natomiast z art. 78 Konstytucji RP każda strona ma prawo do zaskarżania orzeczeń zapadłych w pierwszej instancji, z wyjątkami przewidzianymi w ustawach. Nie ma przy tym znaczenia czy sprawy mają charakter główny czy uboczny. Do obowiązków ustawodawcy należy więc zapewnienie możliwości weryfikacji orzeczeń<sup>15</sup>.

W konsekwencji tych rozważań, Trybunał Konstytucyjny uznał zarzuty wnioskodawcy za w pełni uzasadnione. W ocenie Trybunału nie można uznać orzeczenia o kosztach sądowych w sytuacji gdy po raz pierwszy orzeka o nich sąd odwoławczy, za wyjątek przewidziany w art. 78 Konstytucji RP. W uznaniu Trybunału ekonomia procesowa oraz dobro wymiaru sprawiedliwości nie są przeważające nad konstytucyjną ochroną praw majątkowych, czy prawem do korzystania z obrońcy z wyboru, czy odzyskania choć części środków przeznaczonych na obronę. Trybunał uznał więc naruszenie przez art. 426 § 1 KPK w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu w sytuacji zasądzenia ich po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, za niezgodne z art. 78 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, umarzając tym samym postępowanie w pozostałej części<sup>16</sup>.

Innym wyrokiem, w którym rozważane jest pominięcie ustawodawcze, jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2015 roku o sygn. SK 66/13. Rozważano w nim zgodność art. 40§1 pkt 7 KPK z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) Konstytucji RP. Przepis został zanalizowany w zakresie wyłączenia sędziego z mocy ustawy w przypadku, gdy sędzia ten brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone, co miałyby umożliwić kilkukrotne orzekanie tego samego sędziego w danej sprawie w drugiej instancji. Sprawa została rozpatrzona na podstawie skargi konstytucyjnej.

Przepis, który został zaskarżony, ustanawia jedną z możliwości wyłączenia sędziego z mocy prawa. Podstawą dla tego wyłączenia jest założenie, że sędzia przy rozpatrywaniu sprawy musi pozostać bezstronny. Natomiast w sytuacji, w której sędzia rozpatrywał już daną sprawę, następnie uchyloną, może zachodzić podejrzenie, że będzie on miał już na temat danej sprawy wyrobione zdanie. Nie zachodzi tutaj pewność, że sędzia jest stronnicy, przepis ten ma na celu zapobiegnięcie sytuacji, w której ktokolwiek mógłby podawać w wątpliwość bezstronność sędziego. Trybunał zaznacza również, że w Kodeksie postępowania karnego zostały zawarte dwa przepisy o możliwości odsunięcia sędziego od orzekania. Art. 40 KPK określa przypadki wyłączenia

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 3.4 cz. III.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 3.6–4 cz. III.

sędziego z mocy prawa, natomiast istnieje jeszcze art. 41 KPK, który daje możliwość wyłączenia sędziego na podstawie orzeczenia sądu, jeżeli wystąpiłyby okoliczności podające w wątpliwość jego bezstronność. TK zauważa, że ma na to celu uelastycznienie możliwości podjęcia takiej decyzji, gdyż nie sposób uregulować wszystkich możliwości wyłączenia z mocy prawa. Takie wyłączenie musi się jednak opierać na poważnych podstawach<sup>17</sup>.

Skarżący w swojej skardze konstytucyjnej stwierdza, że zaskarżona regulacja nie zawiera wszystkich przesłanek wyłączenia sędziego, jakie powinny się w niej znaleźć ze względu na konstytucyjne prawo do sądu, zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Skarżący zwraca bowiem uwagę, że przepis ten dotyczy tylko sędziego, który brał udział w wydaniu orzeczenia, które następnie zostało uchylone, natomiast nie bierze pod uwagę możliwości wyłączenia sędziego, który uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał go do ponownego rozpoznania a następnie ponownie orzeka w postępowaniu apelacyjnym.

Trybunał wskazał w swoich rozważaniach, że nie jest on władny orzekać o zaniechaniach ustawodawcy, natomiast może sprawdzać czy w przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, jednak tylko tych koniecznych z punktu widzenia Konstytucji RP. Trybunał podkreślił także, że dana skarga nie opera się na zaniechaniu prawodawczym a na pominięciu prawodawczym, gdyż ustawodawca zbyt wąsko zakreślił według skarżącego zakres wyłączenia sędziego<sup>18</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu wskazuje, że możliwość wyłączenia sędziego ma szczególne znaczenie dla niezawisłości sędziowskiej oraz bezstronności w orzekaniu. Zauważył również, że bezstronność sędziowska ma szczególne znaczenie w przypadku postępowań karnych, które mają największy wpływ na prawa i wolności jednostki. Trybunał podkreśla również, że nie istnieje konstytucyjne prawo do wyłączenia sędziego od orzekania, istnieje jedynie prawo do bezstronnego sądu. Chodzi więc o jak najskuteczniejsze wyeliminowanie sytuacji, w których może dojść do naruszenia tej bezstronności. Do naruszenia zasad konstytucyjnych dochodzi więc według TK dopiero w chwili, gdy prawo ukształtowane zostanie w sposób godzący w zasadę bezstronności<sup>19</sup>.

---

17 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. SK 66/13, (Dz. U. z 2015 r. poz. 560), p. 1 cz. III.

18 *Ibidem*, p. 2 cz. III..

19 *Ibidem*, p. 3 cz. III.

Ocenę zasadności wniosku skarżącego Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od uwag odnośnie kształtowania przesłanek wyłączenia sędziego. Wskazuje, że wyłączenie sędziego od orzekania musi być przede wszystkim sytuacją wyjątkową. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał już również, że pierwszeństwo w wyłączeniu sędziego powinny mieć sytuacje, odnoszące się do sytuacji indywidualnego sędziego, a ustawowe założenia, które zakazują orzekania sędziemu, muszą być stosowane tylko w ostateczności<sup>20</sup>.

Zaskarżony przepis ma za zadanie wyeliminować sytuację, w której sędzia orzekałby ponownie w sprawie, w której wcześniej już wydał orzeczenie w pierwszej instancji, a w której mógł już wyrobić sobie pewien określony pogląd. Trybunał wskazuje, że w przypadku postępowania apelacyjnego, sąd kontroluje zaskarżony wyrok na podstawie akt sprawy, zmieniając ustalenia faktyczne jedynie wyjątkowo. Uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji następuje natomiast tylko w sytuacji, gdy sąd apelacyjny nie może wydać merytorycznego orzeczenia. Nie wypowiada się więc on w kwestii sprawstwa ani winy oskarżonego. Sąd ten nie może nakazać określonej oceny dowodów, może jedynie zlecić ich przeprowadzenie czy też sprawdzenie kwestii nasuwających wątpliwości. Nie można więc uznać, aby miał on wyrobiony jakiś kategoriyczny pogląd na sprawę. Dodatkowo, jak wskazał TK, częste są przypadki, że to ten sam sędzia otrzymuje tę samą sprawę w drugiej instancji, w której już wcześniej orzekał i przekazał do ponownego rozpoznania z uwagi na jego znajomość sprawy i możliwość sprawdzenia, czy wskazania sądu odwoławczego zostały zrealizowane.

Z tych powyżej wskazanych przyczyn Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ponowne orzekanie przez tego samego sędziego w wyniku apelacji po ponownym rozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji nie jest naruszeniem bezstronności sądu, zagwarantowanej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>21</sup>.

Kolejnym przykładem, w którym TK orzekał w przypadku pominięcia legislacyjnego był wyrok o sygn. K 19/11 z dnia 3 czerwca 2014 roku, w którym rozpatrywano połączone wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 4 KPW<sup>22</sup> z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3

---

20 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2005 roku, sygn. SK 53/04 (Dz. U. z 2005 r. poz. 2118).

21 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2015 r., SK 66/13, p. 4.2–4.3 cz. III.

22 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 106 poz. 1148).

i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust 3 lit. c Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności<sup>23</sup> oraz art. 38 § 1 KPW z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust 3 lit. b EKPC. W pierwszym przypadku zakres wniosku obejmuje prawo do możliwości skorzystania z obrońcy przez osobę, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie o skierowaniu przeciwko niej wniosku o ukaranie. W drugim natomiast przypadku wnioski odnosi się do braku możliwości odpowiedniego dostępu do akt w postępowaniu przygotowawczym w sprawach o wykroczenia. W obu przypadkach Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z art. 2, art. 42 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności Trybunał zauważa, że wnioskowane niezgodności należą do pominięć legislacyjnych. Pierwszy z zarzutów opiera się powiem na przeświadczeniu, że jednostka została pozbawiona przez ustawodawcę możliwości skorzystania z obrońcy w sytuacji, gdy istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, natomiast drugi pokazuje, że jednostce ograniczone są prawa do dostępu do akt w postępowaniu przygotowawczym w sprawach o wykroczenia, co gwarantuje art. 156 § 5 KPK.

Trybunał, wskazując na swoją linię orzeczniczą, zauważa, że w sytuacji pominięć legislacyjnych wymagana jest duża ostrożność orzecznicza z uwagi na zastrzeżenie, aby nie wkraczać w sferę tworzenia prawa. Takie zarzuty Trybunał rozpatruje więc z wielką ostrożnością i bada kazuistycznie każdą sprawę osobno. TK badając każdy przepis sprawdza czy, w kontekście konstytucyjnych norm i wartości, muszą zostać one poszerzone o jakąś kategorię podmiotów lub zachowań. Orzecznictwo wskazuje jednak, że nie można wychodzić poza sferę kontroli prawa<sup>24</sup>.

W swoim orzeczeniu TK podkreśla, że KPW nie przewiduje podjęcia żadnej formalnej decyzji odnośnie wszczęcia czy zakończenia czynności wyjaśniających. Jedyne wymaganie to aby w przypadku braku podstaw do wydania wniosku o ukaranie zawiadomić o tym pokrzywdzonego oraz osobę, która złożyła takie zawiadomienie<sup>25</sup>. KPW przewiduje również, że osoba podejrzana staje się stroną postępowania dopiero po wydaniu przeciwko niej wniosku

---

23 Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.); dalej: EKPC

24 Por. m.in. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 2002/7A/98; Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09 OTK ZU nr 2010/9/125

25 Art. 54 §2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 106 poz. 1148 ze zm.).

o ukaranie, stając się osobą obwinioną. Wcześniej natomiast prowadzący czynności mogą dokonać względem osoby podejrzanej pewne czynności procesowe, jeśli jest to konieczne, między innymi dokonać oględzin, przeszukania czy pobrania krwi<sup>26</sup>.

Trybunał wskazuje w swoim orzecznictwie, że prawo do obrony wyrażone w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP jest elementarnym standardem demokratyczne państwa prawnego unormowanej w art. 2 Konstytucji RP<sup>27</sup>. Prawo do obrony ma w orzecznictwie TK wymiar zarówno formalny jak i materialny. Aspekt materialny odnosi się do możliwości prezentowania przez podejrzanego lub oskarżonego własnego stanowiska, natomiast formalny z prawem do skorzystania z obrońcy, czy jest on obrońca z wyboru czy z urzędu<sup>28</sup>. Dodatkowo, prawo do obrony przysługuje od chwili wszczęcia postępowania przeciwko konkretnej osobie do momentu wydania prawomocnego wyroku i obejmuje również etap postępowania wykonawczego<sup>29</sup>. Według orzecznictwa SN, prawo do obrony przysługuje już od pierwszej czynności skierowanej przeciwko konkretnej osobie, a nie od przedstawienia zarzutów<sup>30</sup>. W swoim orzecznictwie natomiast TK stoi na stanowisku, że prawo do obrony w postępowaniu karnym trzeba rozumieć szeroko, czyli do wszelkich postępowań o charakterze represyjnym<sup>31</sup>. Trybunał uznał, że odpowiedzialność karna wyrażona w art. 42 Konstytucji musi być rozumiana szeroko i postępowanie w sprawach o wykroczenia musi być objęte gwarancjami zawartymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i należy to postępowanie rozumieć jako postępowanie karne zawarte w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP<sup>32</sup>.

---

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11 (Dz. U. z 2014 r. poz. 786), p. 3 cz. III.

27 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02 (Dz. U. z 2004 r. poz. 302); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07 (Dz. U. z 2008 r. poz. 648).

28 *Ibidem*.

29 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. K 31/08 (Dz. U. z 2009 r. poz. 957); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07.

30 Wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 194/03.

31 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 (Dz. U. 2002 poz. 990); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, (Dz. U. z 2004 r. poz. 2442); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 (Dz. U. z 2007 r. poz. 390).

32 Wyrok TK, sygn. K 19/11, p. 5.1.1 cz. III.

Uznając za zasadne twierdzenie o niekonstytucyjności art. 4 KPW Trybunał zaznaczył, że niewłaściwe jest uznanie, iż prawo do obrony przysługuje jedynie obwinionemu w postępowaniu wykroczeniowym. Powołał się przy tym na uchwałę SN o sygn. I KZP 4/07 uznał, że prawo do obrony przysługuje także osobie, wobec której istnieje uzasadnione podejrzenie o skierowaniu przeciwko niej wniosku o ukaranie, a profesjonalna obrona już na etapie postępowania przygotowawczego może prowadzić do zgromadzenia większej ilości dowodów obrony. Ograniczenie prawa do korzystania z obrońcy nie spełnia również przesłanki proporcjonalności ani konieczności w ocenie Trybunału w które byłoby możliwe na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>33</sup>.

Oceniając natomiast niekonstytucyjność art. 38 § 1 KPW, wskazała na istotność kwestii skuteczności prawa do obrony. Powołał się przy tym za swój wyrok w sprawie o sygn. K 42/07 określając przy tym, że efektywność postępowania nie może prowadzić do nadmiernych ograniczeń prawa do obrony. Wskazuje też, że dostęp do akt sprawy jest istotny dla rzetelności postępowania. Trybunał ocenił, że całkowity brak dostępu do dokumentów w postępowaniu przygotowawczym jest nadmiernym i nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa do obrony i uznał art. 38 §1 KPW za niekonstytucyjny<sup>34</sup>.

### 3. Równe traktowanie w kontekście prawa do sądu

Prawo do sądu jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, uregulowaną nie tylko w Konstytucji RP, ale i w aktach prawa międzynarodowego (m.in. EKPC). Prawo do sądu może wiązać się ściśle z wieloma przepisami Konstytucji RP, tak jak na to wskazuje omówiony poniżej wyrok.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 roku o sygn. SK 1/14 odnosił się do wniosku ze skargi konstytucyjnej o stwierdzenie niezgodności art. 55§1 zdanie pierwsze KPK oraz art. 330§2 zdanie drugie KPK z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (równe traktowanie) w związku z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz zamykania ustawą drogi sądowej). Zakres skargi odnosił się do uprawnień do wniesienia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia w przypadku powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o umorzeniu postępowania lub postanowienia

---

33 *Ibidem*, p. 6 cz. III.

34 *Ibidem*, p. 8 cz. III.

o odmowie wszczęcia postępowania. W danej sprawie skarżący uznał, że naruszono jego prawo do równego traktowania z uwagi na to, że umorzono postępowanie po uprzednim wniesieniu przez niego subsydiarnego aktu oskarżenia. Jako podstawę wydania takiego postanowienia uznano fakt, iż prokurator najpierw wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a w drugiej kolejności postanowienie o umorzeniu postępowania<sup>35</sup>.

Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że nakaz równego traktowania odnosi się do adresatów norm prawnych będących w identycznej lub podobnej sytuacji prawnej. Adresaci ci muszą posiadać taką samą, relewantną cechę, przez co nie mogą być między sobą dyskryminowani czy faworyzowani. Mogą jednak istnieć odstępstwa od tej zasady, które nie będą niezgodne z konstytucyjnymi gwarancjami, jednak muszą być one odpowiednio uargumentowane. Muszą przede wszystkim być zgodne z celem i treścią tych konkretnych przepisów i służyć realizacji norm w nich zawartych. Dodatkowo, konieczne jest zbadanie czy będzie to proporcjonalne do wagi naruszonych praw oraz należy sprawdzić czy argumenty za zróżnicowaniem są zgodne z normami konstytucyjnymi, które dopuszczają odmienne traktowanie podmiotów<sup>36</sup>.

Kolejnym przepisem na który powołał się skarżący, był art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, czyli prawo do sądu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, z tym prawem wiążą się między innymi możliwość uruchomienia procedury sądowej, sprawiedliwość jawność czy dwuinstancyjność oraz prawo do otrzymania wiążącego rozstrzygnięcia<sup>37</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w swoim orzecznictwie odnosił się już do kwestii subsydiarnego aktu oskarżenia<sup>38</sup> uznając, że nie ograniczenie możliwości wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia nie oznacza ograniczenia prawa do sądu, gdyż art. 45 Konstytucji nie wynika prawo do wszczęcia postępowania karnego przez pokrzywdzonego. W innym natomiast wyroku TK uznał, że prawo do sądu pokrzywdzonego jest ujęte wąsko i obejmuje

---

35 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. SK 1/14 (Dz. U. z 2015 r. poz. 726), p. 1 cz. I.

36 *Ibidem*, p. 3.2 cz. III.

37 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 (Dz. U. z 1998 r. poz. 503), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1095).

38 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 2 kwietnia 2001 r. sygn. SK 10/00 (Dz. U. z 2001 r. poz. 384).



prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w wolności jednostki<sup>39</sup>. Skład orzekający w rozpatrywanej sprawie przyjął jednak pogląd, że można uznać, iż „sprawą” pokrzywdzonego w postępowaniu karnym jest od momentu wniesienia aktu oskarżenia<sup>40</sup>.

Trybunał uznaje również, że art. 77 ust. 2 Konstytucji RP niepodzielnie wiąże się z art. 45 Konstytucji RP, składając się na gwarancje prawa do sądu, co potwierdza również jego orzecznictwo<sup>41</sup>. Uznaje się bowiem, że przepis ten gwarantuje zakaz zamykania drogi sądowej. Niedopuszczalne jest zatem bezpośrednie czy pośrednie zamykanie drogi sądowej i które uniemożliwią korzystanie z przysługujących środków prawnych<sup>42</sup>.

Trybunał wskazuje, za poglądem doktryny, iż w sytuacji, gdy w pierwszej kolejności zostało wydane postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania a następnie postanowienie o umorzeniu postępowania istnieje możliwość wniesienia zażalenia na to drugie postanowienie, natomiast w przypadku podwójnego wydania któregokolwiek z tych postanowień, wniesienie zażalenia nie jest już możliwe. Taki pogląd prezentuje ten orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>43</sup>.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zapatrywań skarżącego. Wskazał on, że co prawda procedura wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jest wydłużona, ponieważ skarżący musi wnieść jeszcze jedno zażalenie na wydane po raz pierwszy postanowienie o umorzeniu postępowania, jednak nie wystarcza to do stwierdzenia, aby wniesienie aktu oskarżenia zostało mu w wystarczający sposób utrudnione. Trybunał zaznaczył również, że oba rodzaje postanowień stanowią odmienne sytuacje procesowe<sup>44</sup>. Różne przesłanki, które kształtują oba postanowienia, sprawiają, że prokurator nie ma możliwości wyboru jednego z nich w sposób dowolny. Skarżący nie został

---

39 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2003 r. sygn. SK 38/02 (Dz. U. z 2003 r. poz. 818).

40 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2012 roku, sygn. SK 28/10 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1095).

41 Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/ 1998, poz. 50; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (Dz. U. z 2000 r. poz. 462).

42 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. SK 1/14 (Dz. U. z 2015 r. poz. 726), p. 3.4 cz. III.

43 Por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 lipca 2013 r., sygn. akt IV KK 87/13, wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2011 r., sygn. akt III KK 134/11.

44 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. SK 1/14, p. 5.2 cz. III.

więc pozbawiony prawa do sądu, ponieważ przysługiwało mu zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania. Trybunał rozumie również możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jako możliwość reakcji na pewien oportunizm organów ścigania w sytuacji wydania przez prokuratora ponownie takiej samej decyzji, co w danym przypadku nie miało miejsca. Dopuszczalność natomiast wniesienia zażalenia dostatecznie zabezpiecza w tym przypadku prawa pokrzywdzonego.

Trybunał zatem na podstawie powyższych argumentów, uznał zgodność skarżonych przepisów z zasadą równości i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd<sup>45</sup>.

#### 4. Uchylenie rozstrzygnięć uznanych za niekonstytucyjne

Art. 190 ust. 4 Konstytucji RP gwarantuje możliwość wznowienia sądowego, którego podstawa rozstrzygnięcia została uznana za niezgodną z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi czy ustawami. Nie przewiduje on więc automatycznego wyeliminowania rozstrzygnięć z obrotu prawnego<sup>46</sup>.

W omawianym wyroku Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uznanie niekonstytucyjności art. 101 §1 KPW z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Zakres wniosku dotyczył braku podstawy dla uchylenia prawomocnego mandatu karnego w przypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą przepisu będącego podstawą dla ukarania w postępowaniu mandatowym. Przedmiotowy artykuł, w brzmieniu poprzedzającym wydanie wyroku odnosił się do przesłanki uchylenia prawomocnego mandatu karnego w sytuacji gdy czyn nie był czynem zabronionym jako wykroczenie.

Trybunał w rozważaniach dotyczących zauważa, że istotą wniosku Rzecznika jest zbyt wąskie w kontekście art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, ukształtowanie przesłanki z art. 101 § 1 KPW, nie jest więc to pominięcie legislacyjne, jak wskazywał na to wnioskodawca<sup>47</sup>.

---

45 *Ibidem*, p. 5.4–5.8 cz. III.

46 L. Bagińska, *Skarga Konstytucyjna*, Warszawa 2010.

47 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2014 r. sygn. K 23/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 969), p. 2 cz. III.

Analizując wniosek Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od wskazania jakie efekty daje rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności przepisu prawnego. TK zauważył, że przepis taki traci moc obowiązującą, jednak nie powoduje unieważnienia ani uznania bezskuteczności wytworów tych przepisów, na co wskazuje również orzecznictwo Trybunału (między innymi wyrok z dnia 25 lipca 2013 r. sygn. P 56/11). Art. 190 ust. 4 Konstytucji RP daje natomiast możliwość ponownego rozstrzygnięcia sprawy, już nieopartego na podstawie prawnej, która utraciła moc obowiązującą<sup>48</sup>. Wskazuje również, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, gdy ustawa w ogóle nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania w momencie wydania wyroku i hierarchicznej niezgodności norm<sup>49</sup>.

Trybunał wskazuje, że prawomocny mandat karny należy do kategorii „innych rozstrzygnięć” jakie są przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Powołując się również na własne orzeczenie, wskazuje, że ma ono charakter postępowania karnego, ponieważ świadczy o odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie czynu będącego wykroczeniem. Uchylenie natomiast mandatu jest postępowaniem sądowym i należy do nadzwyczajnym środków zaskarżenia<sup>50</sup>.

W wyroku został również wskazany brak jakiegokolwiek podstawy prawnej do uchylenia mandatu w sytuacji gdy podstawa, na której został wydany okazała się niezgodna z normą hierarchicznie wyższą. Trybunał wskazuje, że ze względu na specyfikę postępowania mandatowego, ukaranemu nie przysługują ani środki odwoławcze możliwe na gruncie postępowania w sprawach o wykroczenia, brak także podstawy prawnej do wniesienia kasacji. Wznowienie było możliwe jedynie w sytuacji odmowy przyjęcia mandatu lub nieopłacenia mandatu zaocznego we wskazanym terminie. Natomiast osoba, której mandat się uprawomocnił nie może skorzystać z żadnego z tych środków. Jednostka została tu zatem całkowicie pozbawiona możliwości realizacji praw, jakie gwarantuje jej Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny na tej podstawie przychylił się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał niezgodność art. 101 § 1 zdanie pierwsze KPW w danym zakresie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP<sup>51</sup>.

---

48 *Ibidem*, p. 3.2 cz. III.

49 *Ibidem*, p. 3.3 cz. III.

50 Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r. sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004 poz. 45.

51 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. K 23/13, p. 4 cz. III.

## 5. Regulacja praw i wolności skazanego w akcie rangi podustawowej

Aktem rangi podustawowej, który reguluje art. 92 ust. 1 Konstytucji RP jest rozporządzenie. Jest to akt wykonawczy, niesamoistny, a więc może on zostać wydany tylko na podstawie konkretnie wskazanego upoważnienia w akcie wyższego rzędu, czyli w celu wykonania ustawy<sup>52</sup>.

Dnia 16 grudnia 2013 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok o sygn. U 2/14 na wniosek Krajowej Rady Kuratorów w zakresie obowiązków i uprawnień kuratorów sądowych. Wniosek ten dotyczył dwóch rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości. Pierwsze z nich, rozporządzenie z 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych. Został on zaskarżony w paragrafach: § 11 do § 14, § 5 ust. 5 i § 25 ust. 5, § 7 ust. 2 i 3 w zakresie zgodności z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP (wydawanie rozporządzeń). Drugim było rozporządzenie wydane dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych. Zaskarżone zostały: § 9 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie, § 9 ust. 4, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1, § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie. Wnioskodawca wniósł o stwierdzenie ich niezgodności z art. 2, art. 171 §1, art. 172 §2, art. 173 §1 i art. 173a §1 ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaskarżone rozporządzenia zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 176 KKW, przez co Minister Sprawiedliwości zyskał upoważnienie do całościowego regulowania kwestii związanych z wykonywaniem przez kuratorów swoich obowiązków i uprawnień, w tym regulowanie zagadnień związanych z dozorem<sup>53</sup>.

Podstawowy zarzut związany jest z naruszeniem art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, który wskazuje, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania przez szczegółowo upoważnione do tego organy<sup>54</sup>. Trybunał Konstytucyjny od początku swojego istnienia podkreślał, że niedopuszczalne jest jakiegokolwiek domniemanie co do udzielenia kompetencji do wydania

---

52 B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

53 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r. sygn. U 2/14 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1875), p. 3 cz. III.

54 Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

rozporządzenia<sup>55</sup>. W orzecznictwie Trybunału podkreślone również jest, że rozporządzenie nie może być aktem samoistnym, a zakres spraw z nim uregulowanych musi być jednorodny i spójny z zapisami ustawy<sup>56</sup>.

Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadny zarzut dotyczący § 11 do § 14 rozporządzenia z 26 lutego 2013 r., a wprowadzającego podział osób objętych dozorem na trzy grupy: obniżonego ryzyka (A), podstawowa (B) i podwyższonego ryzyka (C). Do każdej z tych grup byli przydzielani kuratorzy a do osób objętych dozorem odnosiły się inne zasady dotyczące jego odbycia, co oznacza większe dolegliwości dla tej osoby<sup>57</sup>. Trybunał podkreśla, że ta kwestionowana materia została całkowicie pominięta w uregulowaniach ustawowych. Uregulowania te dotyczą natomiast w dużej mierze ochrony wolności i praw jednostki. Takie uregulowania powinny więc znaleźć się w ustawie, a ich brak oznacza naruszenie zagwarantowanych w Konstytucji RP praw<sup>58</sup>.

W następnej kolejności Trybunał rozpatrywał zgodność § 5 ust. 5 i § 25 ust. 5 rozporządzenia z 26 lutego 2013 r. TK uznał jego niezgodność z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>59</sup>, który zabrania przetwarzania danych między innymi dotyczących osób skazanych jak i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Niezgodność dotyczyła udostępniania przez kuratora danych komendantowi powiatowemu (miejskiemu lub rejonowemu) danych o osobach objętych dozorem w przypadku oddania pod dozór za przestępstwo związane z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej czy o zakończeniu dozoru przez taką osobę<sup>60</sup>.

Trybunał zauważył, że w przedmiotowej sprawie brak upoważnienia ustawowego do zobowiązania do przekazywania informacji przez kuratora policji. Tak jak i w poprzednim przypadku, kwestia ta jest istotna dla podstawowych praw jednostki, stąd nie można jej regulować jedynie w niesamoistnym akcie podustawowym<sup>61</sup>.

---

55 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK ZU 1986/1.

56 Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12 (Dz. U. z 2013 r. poz. 87).

57 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. U 2/14, p. 5.1 cz. III.

58 *Ibidem*, p. 5.5 cz. III.

59 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 133 poz. 883 ze zm.).

60 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. U 2/14, p. 7 cz. III.

61 *Ibidem*, p. 7.3–7.4 cz. III.

Trybunał nie uznał jednak zastrzeżeń co do § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia z 26 lutego 2013 r. Przepisy te dotyczyły obowiązku kuratora zawodowego do złożenia wniosku do sądu o wykonanie warunkowo zawieszonej kary pozbawienia wolności, odwołanie przedterminowego zwolnienia czy udzielenia skazanemu pisemnego upomnienia w sytuacji, gdy skazany nie stawi się na powtórne wezwanie bez odpowiedniego uzasadnienia<sup>62</sup>. Trybunał Konstytucyjny nie zauważył tutaj ograniczeń dla praw jednostki z uwagi na tożsamość uregulowań jakie znalazły się w rozporządzeniu z 26 lutego 2013 roku a treścią art. 173 § 3–5 KKW<sup>63</sup>, a które dotyczą możliwości uchylania się od dozoru<sup>64</sup>.

Trybunał rozpatrzył również uregulowania w zakresie obowiązków zawodowego kuratora sądowego wobec kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej oraz uprawnień tego kierownika. Zagadnienia to znajdowało się w § 9 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie, § 9 ust. 4, § 10 ust. 2, § 11 ust. 2 i 5, § 15 ust. 1, § 24 ust. 2, § 25 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z 26 lutego 2013 r.<sup>65</sup>

Analizując to zagadnienie, TK zauważył, że uregulowania ustawowe dotyczące zakresu kompetencji kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej obejmują jedynie działania wokół prawidłowego funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej, nie był on również organem postępowania karnego wykonawczego, jak wskazywał na to art. 2 KKW<sup>66</sup>. Natomiast analizowane rozporządzenie przewidziało poszerzenie uprawnień kierownika dotyczących wykonywania przez kuratorów sądowych ich zadań, między innymi polegających na rozdzielaniu spraw między kuratorów<sup>67</sup>. Trybunał uznał więc, że określone w rozporządzeniu z 26 lutego 2013 r. uprawnienia kierownika wykraczają poza unormowania ustawowe, tym samym przychyłając się do zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>68</sup>.

Ostatnia analizowana kwestia dotyczyła § 20 ust. 1 pkt 5 zakwestionowanego rozporządzenia z dnia 26 lutego 2013 r., dotyczące naruszenia przepisów

---

62 *Ibidem*, p. 8 cz. III.

63 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90 poz. 557 ze zm.).

64 *Obowiązki i uprawnienia kuratorów sądowych*, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7289-obowiazki-i-uprawnienia-kuratorow-sadowych> [dostęp: 26.06.2016].

65 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. U 2/14, p. 9 cz. III.

66 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykroczeń (Dz. U. 1997 r. Nr 90 poz. 557), w brzmieniu sprzed 20 lutego 2015 roku.

67 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. U 2/14, p. 9.2 cz. III.

68 *Ibidem*, p. 9.3–9.4 cz. III.

ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Pomimo twierdzeń wnioskodawcy, Trybunał uznał, że kuratorzy sądowi mają obowiązek uczestniczenia w pracach grup roboczych istniejących w ramach zespołów interdyscyplinarnych ds. rozwiązywania problemów przemocy. Według TK kurator zawodowy nie ma w tej kwestii swobody uznania, gdyż do obowiązków kuratora należy współpraca z tego typu organizacjami<sup>69</sup>. Stąd Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność zaskarżonego przepisu z wnioskowanymi aktami wyższego rzędu.

## 6. Zakończenie

Wybrane wyroki Trybunału Konstytucyjnego opierają się na założeniu zapewnienia jak najlepszej ochrony jednostki. W pierwszych trzech wyrokach TK pokazuje, że nie ma kompetencji prawodawczych, jednak w sytuacji zagrożenia praw podstawowych przy pewnych pominięciach ustawodawcy, może uznać, że nastąpiło naruszenie Konstytucji RP. Wskazał także, że prawo do sądu nie może być nadużywane, szczególnie gdy jednostka faktycznie posiada możliwości odwoływania się od orzeczeń, z którymi się nie zgadza. Ponadto, przypomniał on również, że jednostka, która została w jakikolwiek sposób ukarana na podstawie rozstrzygnięcia o wadliwej podstawie prawnej, musi mieć możliwość wznowienia postępowania. Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował też konieczność ścisłego trzymania się zasady subsydiarności rozporządzenia i regulowania ważniejszych kwestii związanych z ochroną jednostek w aktach rangi ustawowej. Powyższe wyroki należy zatem uznać za właściwe i zgodne zarówno z doktryną jak i z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego.

---

69 *Obowiązki i uprawnienia kuratorów sądowych, op. cit.*





## Prawo karne materialne i wykonawcze

### 1. Wstęp

Spośród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przepisów prawa karnego materialnego oraz wykonawczego zapadłych między styczniem 2014 r. a czerwcem 2015 roku, wybrano trzy odwołujące się do materii: prawa karnego kodeksowego, prawa karnego pozakodeksowego oraz prawa karnego wykonawczego. Dwa opisane wyroki stwierdzają niezgodność przepisów (ustawy oraz rozporządzenia) z Konstytucją RP, trzeci zaś zostanie przedstawiony ze względu na to, że rozpoznano w nim sprawę merytorycznie, przy czym poruszył istotny prawnie społecznie temat uprawy i posiadania konopi innych niż włókniste.

### 2. Surowsza kara zastępcza niż zapadła w orzeczeniach pod rządami poprzedniej ustawy

W przedmiotowej sprawie wpłynęły trzy skargi konstytucyjne, które zostały rozpoznane przed Trybunał w sprawie SK 62/13<sup>1</sup>.

1. K.N., skarżąca została skazana na karę ograniczenia wolności. Sąd Rejonowy zarządził wykonanie kary zastępczej pozbawienia wolności, ponieważ skazana uchylała się od obowiązku odbycia kary. Na to postanowienia K.N. złożyła zażalenie, które jednak nie zostało uwzględnione przez Sąd Okręgowy.

---

1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. SK 62/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 703).

2. Skarżący został z kolei skazany na karę ograniczenia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania a także na karę grzywny. Z powodu popełnienia umyślnego przestępstwa w okresie próby tj. zaktualizowania się kodeksowej przesłanki rażącego naruszenia porządku prawnego w okresie próby, sąd zasądził wykonanie orzeczonej kary ograniczenia wolności. Podobnie jak w sprawie K.N. Sąd Okręgowy nie uwzględnił zażalenia i utrzymał w mocy skarżone orzeczenie sądu niższej instancji.
3. W trzeciej ze spraw, sąd rejonowy zamienił K.S. karę ograniczenia wolności na zastępczą karę pozbawienia wolności, ponieważ skazany nie wypełniał nałożonych nań obowiązków.

Skarżonym przepisem był art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. Przepis badany był w zakresie, w jakim nakazywał stosowanie przepisów ustawy przy wykonywaniu kary ograniczenia wolności orzeczonej wyrokiem wykonalnym przed dniem wejścia w życie ustawy. Taka regulacja wzbudziła słuszne zastrzeżenia skarżących z punktu widzenia funkcji gwarancyjnej prawa karnego wyrażającej się najpełniej w zasadzie *nullum crimen sine lege*.

W analizowanym wyroku SK 62/13<sup>3</sup> stwierdził, że zakaz wstecznego stosowania kary (w dodatku kary nieznannej ustawie *tempore criminis*), który wynika z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, odnosi się nie tylko do kary zasadniczej. Przywołane wyżej trzy stany faktyczne dotyczące skarżących łączy zastosowanie kary zamiennej. Trybunał stwierdził, że niedopuszczalne byłoby omiwanie zasady wyrażonej w art. 42 ust. 1 przez modyfikowanie kary na etapie postępowania karnego wykonawczego. Także Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił udział w postępowaniu zainicjowanym skargami<sup>4</sup>, podniósł niezgodność znowelizowanego przepisu art. 65 KKW z zasadą *lex benignior*, która zdaniem Rzecznika wywodzona jest nie tylko z art. 4 KK, ale także z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP: „zasada ta obowiązuje w obszarze całego prawa represyjnego, w tym w prawie karnym i karnym wykonawczym – w zakresie w jakim prawo karne wykonawcze odnosi się do stosowania kary”. Do opinii RPO przychylił się także

---

2 Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240 poz. 1431).

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. SK 63/13 (Dz. U z 2015 r. poz 703).

4 W pismach z 6 listopada 2013 r., 13 listopada 2013 r. i 23 czerwca 2014 r.

Trybunał w zakresie w jakim regulacja zaskakiwała obywateli, gdyż skazani mogli oczekiwać, że kara ograniczenia wolności może zostać zamieniona na grzywnę, a więc karę rodzajowo łagodniejszą (a także zgodnie z intencją prawodawcy stanowiącą *prima ratio*, ponieważ została w kodeksowym katalogu kar wymieniona jako pierwsza), tymczasem wspomnianą nowelizacją KKW ustawodawca dopuścił zamienienie kary ograniczenia wolności na karę pozbawienia wolności, co miało miejsce w przypadku skarżących.

W konsekwencji Trybunał uznał, że zaskarżony art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, który przewidywał regułę intertemporalną, że „przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie”, jest niekonstytucyjny i orzekł o utracie mocy obowiązującej z dniem 21 maja 2015 r. W uzasadnieniu, podkreślono, że w przypadku zmiany ustawy po popełnieniu przez sprawcę czynu zabronionego rozstrzygnięcie kolizji czasowej pomiędzy ustawami powinno nastąpić w myśl zasady *lex poenalis retro non agit cum exceptione legis mitioris*<sup>5</sup>.

W kontekście omawianego wyroku należy pozytywnie ocenić art. 65 a KKW dodany przez ustawę nowelizującą z 20 lutego 2015 r.<sup>6</sup>, który nie tylko nie działa wstecz, ale daje sądowi kompetencje do wstrzymania w każdym czasie wykonywania kary zastępczej pozbawienia wolności, jeżeli skazany oświadczy, że podda się rygorom związanym z karą ograniczenia wolności.

### 3. Niedookreśloność zwrotu stanowiącego znamię czynu zabronionego

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 2015 r., SK 47/13<sup>7</sup> pochylił się nad definicją legalną występku chuligańskiego zawartą w art. 115 § 21 KK w części obejmującej słowa: „**jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiste błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego**”. Z przedstawionego w skardze stanu faktycznego wynikało, że Sąd Rejonowy w Tarnowie skazał skarżącego, który wraz z innymi

5 Por. B. Nita, A. Świątłowski, *Zakaz łącznego stosowania przepisów ustawy nowej oraz ustawy dawnej na tle art. 4 § 1 k.k.*, „Prokuratura i Prawo” nr 3/2001, s. 34.

6 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2015 r. poz. 396).

7 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK 81/6/A/2015.

oskarżonymi dopuścił się czynnej napaści na funkcjonariuszy Policji, którzy zabezpieczali przejazd pociągu. Sąd ustalił, że sprawcy okazali rażące lekceważenie porządku prawnego, rzucając kamieniami, butelkami i puszkami po piwie, ławkami oraz koszami na śmieci w kierunku policjantów. Funkcjonariusze w wyniku działania sprawców odnieśli obrażenia ciała. W opinii Sądu Rejonowego w Tarnowie, takie zachowanie wypełniło znamiona występkę chuligańskiego i zastosował w kwalifikacji czynu art. 57a § 1 KK. Przepis przewiduje zaostrenie odpowiedzialności karnej w następujący sposób:

„**Art. 57a.** § 1. Skazując za występki o charakterze chuligańskim, sąd wymierza karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości nie niższej od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę.”

Ponadto z § 2 wyżej wymienionego artykułu orzekł nawiązkę na rzecz kilkudziesięciu pokrzywdzonych.

Zarówno sąd okręgowy jak i apelacyjny wyrokując w przedmiotowej sprawie oparły kwalifikację prawną czynu na założeniu, że miał charakter chuligański, a więc odwołały się do definicji z art. 115 § 21 KK. Przytoczony przepis był przedmiotem kontroli Trybunału. Skarżący wskazał w *petitum* skargi, „[w] ramach powyższej definicji kontrowersje wywołuje zwłaszcza ten jej fragment, który mówi o działaniu publicznym i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”. Nie kwestionował natomiast wyrażenia: „występkiem o charakterze chuligańskim jest występki polegający na umyślnym zamachu na zdrowie, na wolność, na cześć lub nietykalność cielesną, na bezpieczeństwo powszechne, na działalność instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, na porządek publiczny, albo na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy”. Przedmiotem kontroli konstytucyjności był zatem jedynie kwestionowany zakres przepisu, który zdaniem skarżącego zawiera zwroty niedookreślone, przecząc tym samym postulatowi wynikającemu z zasady określoności przepisu karnego (art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadzie przyzwoitej legislacji będącej składową zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

Trybunał rozpatrując powyższą skargę dokonał bardzo obszernej, liczącej kilkadziesiąt stron analizy instytucji „występkę chuligańskiego” w polskim prawie karnym. Przestępstwo o charakterze chuligańskim pojawiło się w Polsce stosunkowo późno, bo po raz pierwszy wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o zaostreniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo<sup>8</sup>.

---

8 Dz. U. Nr 34 poz. 152 ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.

Wzorcowe były rozwiązania obowiązujące wówczas w radzieckim prawie karnym<sup>9</sup>. Tym niemniej od kilkudziesięciu lat przepisy karnoprawne odnoszące się do pojęcia czynu o charakterze chuligańskim są przedmiotem licznych orzeczeń, na część z nich Trybunał powołał się w uzasadnieniu. Należy podkreślić, że wraz z wejściem w życie Kodeksu karnego z 1997 r., instytucja występku o charakterze chuligańskim zniknęła zgodnie z założeniami o zmniejszeniu represyjności prawa karnego<sup>10</sup>, jednak ustawodawca przywrócił ją w 2006 r.<sup>11</sup> Kwalifikacja czynu jako chuligańskiego występku ma znaczenie nie tylko w wymiarze kary sensu stricte, ale do czasu nowelizacji z 20 lutego 2015 r.<sup>12</sup> przesądzała o surowszej odpowiedzialności karnej w następujących przypadkach:

- a) art. 58 § 3 KK stanowił, że jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, sąd może orzec zamiast kary pozbawienia wolności grzywnę albo karę ograniczenia wolności do lat 2, w szczególności jeżeli orzeka równocześnie środek karny (sankcja zamienna). Wyjątek statuował art. 58 § 4 KK, zakazując stosowania sankcji zamiennej do sprawcy występku o charakterze chuligańskim. W aktualnym stanie prawnym znajdzie miejsce natomiast Art. 58 § 1 KK: „jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju kary, a przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, sąd orzeka karę pozbawienia wolności tylko wtedy, gdy inna kara lub środek karny nie może spełnić celów kary”.
- b) zmianie uległ też art. 59 KK, określający przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary. Przepis nie przewiduje już wyłączenia w przypadku popełnienia występku o charakterze chuligańskim.
- c) dawny art. 69 § 4 KK w pierwotnym brzmieniu stanowił, że wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim nie stosuje się zawieszenia wykonania kary ograniczenia wolności lub grzywny, zaś wykonanie kary pozbawienia wolności sąd może warunkowo zawiesić jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach. Zgodnie z obecnym

---

9 G. Auscaler, *Pojęcie chuligaństwa w radzieckim ustawodawstwie karnym*, „Państwo i Prawo”, z. 7/1951, s. 109–118.

10 A. Zoll, *Założenia politycznokryminalne kodeksu karnego w świetle wyzwań współczesności*, „Państwo i Prawo”, z. 9–10/1998, s. 47.

11 Art. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226 poz. 1648; dalej: ustawa z 2006 r.).

12 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 396; dalej: nowelizacja z 2015 r.).

brzmieniem tego przepisu, wobec sprawcy występku o takim charakterze sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary (niezależnie od jej rodzaju) jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach.

Kwalifikacja czynu jako występku o charakterze chuligańskim rodziła także niekorzystne dla oskarżonego konsekwencje karnoprocesowe: możliwość zastosowania trybu przyspieszonego, samoistna podstawa zastosowania środka zapobiegawczego podczas przerwy w rozprawie. Należy więc pokreślić, że omawiana instytucja daleko ingeruje w prawa i wolności.

Przywrócenie instytucji było krytykowane jako nieracjonalne<sup>13</sup>. Sama zaś koncepcja, jak wskazuje R. Zawłocki, związana była z tradycją państw o systemie totalitarnym i jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego<sup>14</sup>. Krytyka objęła zasadniczo trzy aspekty: zbędności (nieracjonalności) przywrócenia instytucji, nadmierności zaostrzenia represji karnej (nieproporcjonalności) w stosunku do stopnia społecznej szkodliwości czynów, które uznawane są często za czyny o charakterze chuligańskim, braku precyzji definicji legalnej ujętej w art. 115 § 21 KK.

Z drugiej zaś strony instytucja istnieje w prawie wykroczeń nieprzerwanie od dnia wejścia w życie Kodeksu wykroczeń<sup>15</sup>, tj. od 20 maja 1971 r. Podobnie jak w Kodeksie karnym, stanowi okoliczność obciążającą, powodującą zaostrzenie odpowiedzialności obwinionego, skutkującą chociażby nie orzekaniem łagodnej rodzajowo kary nagany.

Tym niemniej, jak każda regulacja prawa represyjnego musi spełnić szczególne wymogi wynikające z konstytucyjnej zasady określoności przepisu karnego. Nakłada ona na prawodawcę obowiązek zachowania maksymalnego w danym przypadku stopnia precyzji oraz jasności regulacji<sup>16</sup>. Trybunał Konstytucyjny w swojej praktyce orzeczniczej wypracował metodę testu określoności, niewystarczające jest bowiem stwierdzenie niedookreśloności regulacji *in abstracto*. W pierwszym etapie Trybunał musi najpierw uwzględnić kryteria testu określoności: kryterium precyzyjności, komunikatywności oraz legislacyjnej poprawności odnosząc je do charakteru badanej regulacji

13 O. Górniok, J. Bojarski, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, M. Filar (red.), Warszawa 2014, s. 755.

14 R. Zawłocki, *Występek o charakterze chuligańskim – art. 115 § 21*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom II*, M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2011, s. 1165, uwaga nr 8.

15 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12 poz. 114).

16 Por. Wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009 poz. 138.

(w tym przypadku charakteru represyjnego, karnego). Następnie bada kontekst aksjologiczny: wykładnię całości norm, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi porównuje wyinterpretowaną normę prawną<sup>17</sup>. Dopiero stwierdzenie takiego uchybienia wymaganiami określoności, które prowadziłyby do podważenia efektywności ochrony innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, rodzi podstawę do orzeczenia niekonstytucyjności badanej regulacji.

Skarżony fragment przepisu został w rozważaniach Trybunału rozbitny na trzy elementy(przesłanki):

- a) *działania publicznego* – tu przeanalizowano możliwe ujęcia w judykaturze na gruncie zarówno Kodeksu karnego z 1969 r. jak i obecnego Kodeksu karnego. Zasadnicze znaczenie przypisano uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 20 września 1973 r.<sup>18</sup>, zgodnie z którą działanie publiczne „zachodzi wówczas, gdy bądź ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca mając świadomość tej możliwości co najmniej na to się godzi”. Pogląd został podtrzymany również w późniejszych orzeczeniach SN, które również odróżniały pojęcie działania publicznego od działania w miejscu publicznym. Trybunał stwierdził w konsekwencji, że w ugruntowanej linii orzeczniczej można, z użyciem odpowiednich reguł wykładni, ustalić znaczenie wyrażenia w procesie stosowania instytucji występku o charakterze chuligańskim.
- b) *działania z powodu oczywiście błędnego* – w judykaturze utrwalono, że nie chodzi o subiektywny sposób rozumienia (odczucia sprawcy), lecz obiektywny, badany *in concreto*, czy zachodzi zewnętrzna przyczyna powodująca (prowokująca) zachowanie sprawcy<sup>19</sup>. Trybunał przytoczył fragment uzasadnienia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku<sup>20</sup>, że prymarną rolę ma znaczenie podmiotowo – przedmiotowe, nie zaś powszechne, to znaczy odnosi się do „uzasadnienia w obiektywnej rzeczywistości, chociaż sprawca działał z jakiegoś powodu”. Obecnie jednak kluczową rolę przypisuje się rozumieniu powszechnemu,

---

17 *Ibidem*.

18 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1973 r., sygn. akt VI KZP 26/73, Lex nr 18637.

19 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1971 r., sygn. akt V KRN 440/71, Lex nr 16647.

20 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 31 października 2012 r., sygn. akt II AKa 121/12, Lex nr 1239834.

zgodnie z którym działanie z błahego powodu to działanie bez racjonalnego wytłumaczenia, zaś działanie z powodu oczywiście błahego to działanie spowodowane jakąś przyczyną zewnętrzną, ale między jej wagą a natężeniem działania sprawcy istnieje wyraźna dysproporcja<sup>21</sup>. Trybunał w konsekwencji uznał, że użyty zwrot nie jest niedookreślony w stopniu, w jakim byłoby to niezgodne z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem ustawodawca może posługiwać się wyrażeniami ocennymi, co miało miejsce w rozważanym przypadku.

- c) *okazywania przez to rażącego lekceważenia porządku prawnego* – przesłanka nie doczekała się bogatego orzecznictwa, które wyjaśnia jej charakter. Jedną z prób jest jednak aktualne orzeczenie Sądu Najwyższego<sup>22</sup>, w którym stwierdza, że kluczowe znaczenia dla wyjaśnienia ma „kompleksowa ocena okoliczności zdarzenia i zachowania skazanego”. Strona podmiotowa, (motywacja działania sprawcy) to tylko jeden z elementów holistycznej oceny okoliczności popełnienia czynu zabronionego. Do tej koncepcji przychylił się Trybunał, by całościowo badać miejsce, rodzaj i okoliczności zachowania. Dostrzegł jednak potencjalne trudności interpretacyjne, które mogą wystąpić w procesie wykładni, konkludując jednak, że organ stosujący za pomocą właściwych metod wykładni jest w stanie odtworzyć treść przesłanki.

Jakkolwiek rozważania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 47/13 zasługują na uznanie pod względem głębokości analizy: uwzględnienia kontekstu historycznego przepisu, przeglądu kluczowych orzeczeń i stanowisk doktryny, to jednak rozważania mają słaby punkt w trzeciej z wyżej opisanych przesłanek. Po pierwsze, z powodu skąpego materiału orzeczniczego, po drugie, braku jednolitości w doktrynie. Trybunał uznał, że przesłanki nie rodzą wątpliwości co do zgodności z zasadami prawa. Jednak warto zauważyć, że postulat jasności prawa i określoności przepisu represyjnego jest nie do pogodzenia z wyrażeniem: „okazuje przez to rażące lekceważenie porządku prawnego”, bowiem pas nieostrości tego pojęcia jest bardzo szeroki i stwarza pole do nadużyć. Zauważyć należy, że takie określenie znamion czynu zabronionego komunikatywne nie jest i czyni sytuację obywatela niepewną, nie spełniając standardu wynikającego z zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

---

21 Tak m.in. J. Majewski, *Komentarz do art. 115 § 21, [w:] Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, A. Zoll (red.), Warszawa 2012, s. 1442–1443.

22 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt V KK 220/11, Lex nr 1095967.



#### 4. Uprawa konopi i używanie środka odurzającego a wolność jednostki

W wyroku SK 55/13<sup>23</sup> Trybunał rozpoznawał sprawę skarżącego, który został skazany za uprawę konopi innej niż włóknista. Czyn w aktualnym stanie prawnym penalizowany jest przez przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>24</sup> ( art. 62 i art. 63). Wzorcem kontroli w przedmiotowej skardze były artykuły 47 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 47, który może stanowić samodzielny wzorzec kontroli wskazany w skardze konstytucyjnej, „Každy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Skarżący wskazywał także, że zastosowanie powinny mieć także przepisy Konstytucji RP gwarantujące wolność sumienia i wyznania, prawo do ochrony zdrowia, zakaz poniżającego traktowania lub karania.

Skarżący był zobowiązany w wyroku sądowym do poddania się leczeniu odwykowemu i oddany w okresie próby pod dozór. To jego zdaniem naruszyło wolność osobistą. Nadto wskazał, że penalizacja uprawy konopi oraz posiadania marihuany nie jest podyktowana względami ochrony zdrowia publicznego (jest nieproporcjonalna). Także wskazywał, że ustawa narusza prawo do prywatności, rozumiane jako możliwość działania, które nie zagraża innym i wolność sumienia i wyznania w przypadku praktyk religijnych. Skarżący nie udowodnił jednak, w jaki sposób jego prawa zostały naruszone (poza prawem do prywatności) i w tym zakresie Trybunał umorzył postępowanie (przesłanka braku interesu faktycznego lub prawnego).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu nakreślił szerokie tło polityki antynarkotykowej w Polsce, uwzględniając kontekst systemowy (prawo Unii Europejskiej i prawo publiczne międzynarodowe). Pochylił się także nad trybem prac legislacyjnych związanych z wprowadzeniem odstąpienia od karania w przypadku posiadania substancji odurzających „na własny użytek”. Trybunał podkreślił, że w jego kompetencji nie leży ocena efektywności instrumentu zwalczania negatywnych następstw posiadania i uprawy konopi.

Trybunał skupił się przede wszystkim na rozważeniu wymienionych regulacji antynarkotykowych w kontekście prawa do prywatności, które stanowiło

---

23 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. SK 55/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1568).

24 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179 poz. 1485 ze zm.).

główny argument skarżącego. Prawo do prywatności można najogólniej określić mianem „prawa do pozostawienia w spokoju”<sup>25</sup>. Trybunał wskazał, że prawo do życia w prywatności nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczane. Spuentował również, że nie każde naruszenie życia prywatnego to naruszenie godności ludzkiej i za błędne uznał przywołanie przez skarżącego art. 30 Konstytucji RP. Należy przypomnieć, że zasada godności ludzkiej wyrażona w tymże artykule jest najważniejszą zasadą, jednak nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli. Trybunał słusznie więc oparł wyrokowanie na art. 47 Konstytucji RP.

W podsumowaniu Trybunał stwierdza, że wybór między interesem społecznym (za który przyjął zwalczanie zachowań patologicznych) a interesem jednostki (jakim może być posiadanie i zażywanie pewnych substancji) należy zasadniczo do ustawodawcy, jest decyzją określonej polityki kryminalnej. W konsekwencji stwierdza, że badane przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii są zgodne z art. 47 (prawo do prywatności) oraz art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności).

## 5. Podsumowanie

Przytoczone orzeczenia odnoszące się do uregulowań Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego poruszyły kluczowe, przy stanowieniu norm karnoprawnych, zasady: *nulla poena sine lege* oraz *nullum crimen sine lege*. Na uznanie zasługuje z pewnością obszerne zbadanie spraw, które nie ograniczyło się do stanu obowiązującego, ale przeprowadzone było w oparciu o analizę historyczno-prawną oraz rozważania dotyczące polityki kryminalnej. Kwestię ostatniej bardzo obszernie ukazało także trzecie, ostatnie z omówionych orzeczeń, gdzie sąd konstytucyjny musiał dokonać zabiegu komparatystycznego by ukazać złożoność problematyki penalizacji uprawy i posiadania konopi. Wątpliwości co do trafności wzbudziło niedopatrzenie się przez Trybunał niedookreśloności definicji występku chuligańskiego zawartej w art. 115 § 21 KK. Zdaniem autora przytoczone znamię czynu zostało uregulowane w taki sposób, że nie spełnia postulatów jasności i pewności prawa, czyniąc sytuację obywatela niepewną (nie gwarantuje stanu bezpieczeństwa prawnego). Należy jednak podkreślić, że każde z orzeczeń zostało skrupulatnie uzasadnione, co ukazało doskonałą znajomość dorobku doktryny i orzecznictwa sądów powszechnych w badanej materii prawa represyjnego.

---

25 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 246.

## Prawo własności nieruchomości

### 1. Wstęp

Wśród wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z lat 2013–2014 wybrano 3 orzeczenia dotyczące prawa własności nieruchomości. Trybunał pochyła się w nich nad zgodnością z Konstytucją RP, przepisów następujących ustaw: ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia<sup>1</sup>, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> oraz ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>3</sup>. Przy doborze opisywanych orzeczeń kryterium było stwierdzenie przez nie niezgodności przepisów ustaw z Konstytucją RP.

### 2. Prawo do ekwiwalentu z tytułu zalesienia gruntu

W wyroku z dnia 9 grudnia 2014 r.<sup>4</sup> Trybunał orzekł o zakresowej niezgodności z Konstytucją przepisu Art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (dalej: ustawa z 8 czerwca 2001 r.) z Konstytucją RP, oraz jednocześnie o zgodności z Konstytucją RP art. 11 ust. 1 tejże ustawy. Postępowanie przed Trybunałem wszczęto na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) z dnia 21 października

---

1 Dz. U. Nr 73 poz. 764 ze zm.

2 Dz. U. 2003 r. Nr 80 poz. 717.

3 Dz. U. z 2004 r. Nr 141 poz. 1492

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1826).

2013 r., w którym kwestionuje się zgodność art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764, ze zm.; dalej: ustawa z 8 czerwca 2001 r.) w zakresie, w jakim przewidują możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie umowy sprzedaży bądź spadkobrania, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Główną kwestią sporną jest to czy przepisy mówiące że nabywca gruntu rolnego przeznaczanego do zalesienia, ma prawa do ekwiwalentu wypłaconego przez starostę powiatowego (z tytułu zalesienia gruntu), tylko gdy nabywca nabył ten grunt z tytułu sprzedaży lub spadkobrania (pomijając wszelkie inne tytuły nabycia własności jak np. darowiznę), są zgodne z konstytucyjną zasadą równości ochrony prawnej wszelkich praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

Na początku swojego wniosku Rzecznik wyjaśniła kwestię formalnoprawną dotyczącą obowiązywania ustawy z 8 czerwca 2001 r. Ustawa ta utraciła moc wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229 poz. 2273, ze zm.; dalej: ustawa z 28 listopada 2003 r.). Jednakże na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. przepisy ustawy z 8 czerwca 2001 r. w zakresie miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed wejściem w życie ustawy z 28 listopada 2003 r., obowiązują nadal. W związku z tym zakwestionowane we wniosku regulacje nie utraciły mocy w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643, ze zm.).

W ocenie Rzecznika, ograniczenie możliwości przeniesienia na nabywcę prawa do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej tylko do sprzedaży i spadkobrania jest nieracjonalne i niezrozumiałe. Z punktu widzenia celów ustawy z 8 czerwca 2001 r., jak i funkcji, jakie spełnia wypłacany beneficjentom ekwiwalent, sposób przeniesienia własności nieruchomości nie powinien mieć żadnego wpływu na możliwość przejścia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej. Zdaniem Rzecznik, nie ma żadnych wątpliwości co do majątkowego charakteru tego prawa i jego ścisłego związku z nieruchomością objętą uprawą leśną. Rzecznik wskazała, że zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji wszystkie prawa majątkowe,

w tym również te, których źródłem są przepisy publicznoprawne, podlegają równej ochronie prawnej. Ochrona ta nie może być różnicowana z uwagi na charakter i przmioty podmiotu danego prawa. Zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest pochodną ogólniej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Na gruncie tego przepisu różnicowanie równej ochrony praw majątkowych jest dopuszczalne wyłącznie, jeśli jest racjonalne, proporcjonalne i uzasadniają to inne zasady i wartości konstytucyjne.

Zróżnicowanie to, zdaniem Rzecznik, nie ma uzasadnionych podstaw. Celem ustawy z 8 czerwca 2001 r. było wyłączenie z arealów rolnych gruntów o niskiej jakości z jednoczesnym zapewnieniem rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środków pozwalających na odpowiednie prowadzenie i zarządzanie uprawą leśną. Ekwiwalent leśny nie jest przy tym świadczeniem o charakterze socjalnym – jego wypłata nie jest limitowana materialną sytuacją właściciela nieruchomości objętej uprawą leśną. Świadczenie to stanowi swoiste wynagrodzenie za prowadzenie uprawy. Nabywca uprawy leśnej na podstawie innego tytułu prawnego niż sprzedaż i spadkobranie nie może uzyskać prawa do ekwiwalentu, a jednocześnie doznaje ograniczeń, ponieważ staje się właścicielem uprawy leśnej, podlegającej szczególnym rygorom ochronnym. Sam ekwiwalent zaś stanowi swego rodzaju zachętę do przeznaczenia gruntu słabej jakości pod zalesienie.

W tym świetle, zdaniem Rzecznik, ograniczenie prawa do ekwiwalentu leśnego w zakresie następstwa prawnego nie służy ani interesom Skarbu Państwa, ani interesom nabywców nieruchomości dotkniętych tym ograniczeniem. Trudno znaleźć powody uznania, że nabycie nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie np. umowy darowizny czy zamiany nie powinno umożliwiać przeniesienia prawa do ekwiwalentu.

Do wniosku Rzecznik częściowo przychylił się w swej opinii Prokurator Generalny, dzieląc zdanie Rzecznik w sprawie art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. Wyraził natomiast odrębne zdanie o art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. twierdząc, że jest on zgodny z powołanymi wzorcami kontroli.

Uzasadniając stanowisko, Prokurator w szczególności przedstawił *ratio legis*. Celem ustawodawcy było zapewnienie kontynuowania upraw leśnych w wypadku zmiany właściciela gruntu, a efekt taki miało zagwarantować dodanie regulacji przenoszącej na nabywcę obowiązki i prawa związane z prowadzeniem uprawy, w tym ekwiwalent. Dokonując zmiany, ustawodawca nie wziął jednak pod uwagę, że obrót ziemią może być dokonywany w innej formie niż tylko w drodze jej sprzedaży. W konsekwencji wszystkie

inne zdarzenia prawne przenoszące własność pozostawiono poza zakresem unormowań ustawy z 8 czerwca 2001 r. Taki sposób wprowadzenia zmian, zdaniem Prokuratora, podważa domniemanie racjonalnego działania prawodawcy i nie służy realizacji celu ustawy, a nawet może prowadzić do jego zanegowania.

W piśmie z 25 września 2014 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek). Wniósł o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych regulacji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka, dodanie do ustawy z 8 czerwca 2001 r. przepisu umożliwiającego przejście ekwiwalentu na inną osobę tylko w wypadku sprzedaży gruntu lub spadkobrania wskazuje na świadomy zabieg legislacyjny. Marszałek wskazał, że ekwiwalent był świadczeniem o charakterze socjalnym – stanowił wynagrodzenie za uprawę lasów zakładanych w zamian za zaprzestanie produkcji rolnej i zapewniał rolnikom środki do życia do czasu nabycia emerytury lub renty.

Poproszony o zajęcie stanowiska Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z 9 czerwca 2014 r., powołując się na orzecznictwo NSA, podzielił wyrażony w nim pogląd, że następstwa prawnego do uprawnień publicznonprawnych nie można traktować rozszerzająco, w związku z czym art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. muszą być stosowane zgodnie z ich literalnym brzmieniem, co nie wiąże się z naruszeniem art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo zaznaczył, że orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej w wysokości ok. 3,26 mln zł, na skutek wypłaconych odszkodowań, za niewypłacone ekwiwalenty.

Trybunał Konstytucyjny poparł całkowicie zdanie Rzecznik odnośnie do kwestii formalnoprawnych, dopuszczając tym samym sprawę do rozpatrzenia. Również w kwestii niezgodności Art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. z podanymi wzorcami kontroli, Trybunał podzielił stanowisko Rzecznik. Zauważając przy tym, że mając na uwadze, na którym etapie prac legislacyjnych (komisja senacka) pojawiła się propozycja dodania do ustawy z 8 czerwca 2001 r. przepisu określającego skutki sprzedaży zalesionego gruntu, nie można podzielić stanowiska Marszałka, że był to „świadomy zabieg legislacyjny”, aby zakresem normowania objąć jedynie sprzedaż. Z całą pewnością nie było to pierwotnym zamiarem ustawodawcy, skoro stosowna regulacja nie znalazła się w projekcie ustawy z 14 lutego 2003 r. Trybunał również nie podzielił zdania Marszałka jakoby ekwiwalent miał mieć świadczenie socjalne, bowiem ekwiwalent był wynagrodzeniem za założenie na gruncie rolnym lasu oraz za

prowadzenie na tym gruncie uprawy leśnej, nie zaś, jak twierdzi Marszałek, za zaprzestanie produkcji rolnej – a przynajmniej nie w każdym wypadku.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przejścia na nabywcę obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej w drodze innej niż sprzedaż gruntu czynności prawnej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. ustawodawca uregulował skutki nabycia zalesionego gruntu w drodze dziedziczenia. Przepis ten, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie jest regulacją niepełną. Obejmuje bowiem swym zakresem spadkobierców osób prowadzących uprawę leśną i otrzymujących z tego tytułu ekwiwalent. Zostali oni potraktowani przez ustawodawcę równo – w drodze spadkobrania nabywają prawo do ekwiwalentu i korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat. Nie jest uzasadnione porównywanie spadkobierców z podmiotami nabywającymi własność zalesionego gruntu na podstawie umów cywilnoprawnych. Przepis o nabyciu uprawnienia do ekwiwalentu w drodze spadkobrania nie narusza zatem równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. Trybunał orzekł w związku z tym, że art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Zmiana przeznaczenia nieruchomości wprowadzona miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego**

W wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt K 50/13<sup>5</sup> Trybunał orzekł o zakresowej niezgodności z Konstytucją przepisu art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: UPZP) z Konstytucją RP. Postępowanie przed Trybunałem zostało zainicjowane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 października 2013 r., w którym podniósł on wątpliwości, czy przepis art. 36 ust. 1 UPZP nie narusza konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1), która wymaga, aby wprowadzając ograniczenie

---

5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 22).

prawa własności przysługującego podmiotom wykazującym tę samą cechę relewantną, traktować takie podmioty w sposób jednolity, a także obowiązku proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Jak wskazał w swoim wniosku RPO, przepis art. 36 UPZP, stanowi bowiem iż powstanie wskazanego w nim roszczenia, tj. żądania odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek. Chodzi mianowicie o:

- a) istotną ingerencję regulacji planistycznej w treść konkretnego prawa własności oraz
- b) zmianę w stosunku do dotychczasowego sposobu przeznaczenia nieruchomości wprowadzoną planem miejscowym uchwalonym na podstawie UPZP, lub ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: UZP)

W ocenie wnioskodawcy niekonstytucyjne jest wprowadzenie drugiej ze wskazanych przesłanek. Powoduje ona bowiem, że pozbawiona jakiegokolwiek ochrony prawnej zostaje grupa właścicieli nieruchomości, które zostały przeznaczone na cele publiczne przed dniem wejścia w życie UZP (1 stycznia 1995 r.) i przeznaczenie to zostało utrzymane w aktualnie obowiązujących planach. Z założenia, nigdy nie będą oni bowiem w stanie wykazać owej „zmiany” wymaganej przez art. 36 ust. 1 UPZP. Tymczasem posiadają oni taką samą cechę relewantną jak podmioty, co do których ograniczenia zostały wprowadzone po 31 grudnia 1994 r., tj. przysługujące im prawo własności nieruchomości zostało w znaczący sposób ograniczone przez wprowadzenie zakazu zabudowy, który w dodatku nadal trwa. Mimo to nie mogą one domagać się z tego tytułu żadnej rekompensaty, żądać wykupu nieruchomości czy przyznania działki zamiennej.

Zdaniem RPO nałożenie na tę grupę właścicieli nieruchomości, obowiązku wykazywania drugiej ze wskazanych przesłanek, w celu dochodzenia przez nich skutecznej ochrony przysługującego im prawa w sposób nadmierny, a przez to niekonstytucyjny, narusza ich prawa.

W związku z tym wniósł on o stwierdzenie, iż przepis art. 36 ust. 1 UPZP, w zakresie, w jakim w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym w dniu 1 stycznia 1995 r., dla realizacji przewidzianych w tym przepisie roszczeń wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia jest niezgodny z: art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji



Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Do tak sformułowanego wniosku, w swoich stanowiskach przechylił się zarówno Prokurator Generalny jak i Sejm RP, zgadzając się z argumentacją podniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Dodatkowo jednak przedstawiciel Sejmu wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu o 18 miesięcy.

Rozpatrując wniosek złożony przez RPO, Trybunał Konstytucyjny, w pierwszej kolejności pochylił się nad dopuszczalnością zbadania sprawy. Jak wskazał bowiem TK, w przedmiotowej sprawie RPO domagał się objęcia ochroną właścicieli, których nieruchomości zostały przeznaczone na cele publiczne przed 1 stycznia 1995 r. Z założenia chodziło zatem o naruszenia prawa własności spowodowane przyjęciem planu zagospodarowania przestrzennego jeszcze w okresie przedkonstytucyjnym.

Mimo to Trybunał stwierdził, że dopuszczalne jest rozpatrzenie wniosku. Zauważył bowiem, że zarzut niekonstytucyjności nie wiąże się z samym faktem objęcia danej nieruchomości ograniczeniami przed 1995 r., lecz z powtórzeniem tych ograniczeń w uchwale rady gminy przyjętej pod rządami UPZP, zatem już po wejściu w życie Konstytucji RP.

Rozpatrując sprawę merytorycznie Trybunał w zasadzie zgodził się z argumentami podniesionymi we wniosku RPO. Po pierwsze wskazał bowiem, że uciążliwość ograniczenia prawa własności nie zależy od tego, kiedy jego wprowadzenie miało miejsce. Zdaniem Trybunału aktualny zakaz zabudowy jest bowiem dla właściciela tak samo uciążliwy niezależnie od tego, czy wprowadzono go w 2010 czy w 1990 r. Co więcej, TK stwierdził, że można wręcz powiedzieć, że skutki majątkowe ograniczenia narastają z biegiem lat.

W celu zilustrowania swojego rozumowania Trybunał posłużył się przykładem, w którym właściciele dwóch sąsiadujących ze sobą nieruchomości przeznaczonych na realizację tego samego, planowanego od dawna, celu publicznego, nie mogą uzyskać pozwoleń na budowę. Jednemu z nich, którego nieruchomość – na skutek poszerzenia pierwotnego zasięgu planowanej inwestycji – została objęta miejscowym planem z 2005 r., przysługują wszystkie roszczenia wynikające z art. 36 UPZP. Drugi właściciel, którego nieruchomość została przeznaczona na realizację celu publicznego już w pierwotnym planie sprzed 1995 r., nie dysponuje natomiast żadnymi środkami ochrony.

Sytuacja taka jest niedopuszczalna na gruncie wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości. W konsekwencji Trybunał uznał, iż wprowadzenie różnicowania między podmiotami, których ograniczenia prawa własności

dotknęły przed 1 stycznia 1995 r. i po tej dacie, jako że charakteryzują się oni tą samą cechą relewantną prowadzi do nierównej ochrony właścicieli nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne, to znaczy stanowi naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W dalszych rozważaniach Trybunał podkreślił, że wadliwość przepisu art. 36 ust. 1 UPZP pogłębia fakt, że nie jest ona zgodna z wyrażoną w art. 31 ust. 3 zasadą proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń. Jak stwierdza TK niemożliwe jest bowiem w tym przypadku wskazanie jakiegokolwiek konstytucyjnie chronionej wartości, która uzasadniałaby pozbawienie właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne przed 1 stycznia 1995 r. ochrony prawnej, jaka przysługuje właścicielom nieruchomości ograniczonych w swoim prawie przez plany miejscowe uchwalone po tej dacie.

W związku z tak stwierdzonymi wadami Trybunał uznał, że art. 36 ust. 1 UPZP w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

#### 4. Wywłaszczenie nieruchomości

W kolejnej sprawie, zakończonej wyrokiem z 13 marca 2014 r.<sup>6</sup> przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego było pytanie prawne przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Pytanie prawne zostało zadane przez WSA na gruncie stanu faktycznego, w którym o zwrot nieruchomości zwróciła się osoba wywłaszczona na mocy decyzji z sierpnia 1975 r. W myśl decyzji wywłaszczeniowej na wywłaszczonej działce powstać miała infrastruktura osiedla mieszkaniowego, a konkretnie zgodnie z decyzjami zatwierdzającymi plany realizacyjne z stycznia 1976 r. oraz listopada 1981 r. zaplecze sportowo-rekreacyjne szkoły tj. boiska, bieżnie i urządzenia lekkoatletyczne oraz tereny zielone. Szkoła została ostatecznie oddana do

---

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11 (Dz. U. z 2014 r. poz. 376).

użytku latem 1988 r. Do kwietnia 1996 r., czyli chwili złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, na przedmiotowej działce dalej znajdowało się jednak jedynie wysypisko śmieci i piachu. Jak wykazywała była właścicielka nie został zatem zrealizowany cel wywłaszczenia. Jej zdaniem fakt, że przez 21 lat od wywłaszczenia jego cel nie został zrealizowany oznacza, że działka jest w istocie „zbędna w sensie faktycznym”, a co za tym idzie powinna podlegać zwrotowi w myśl art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dodatkowo była właścicielka wskazywała także, że najprawdopodobniej decyzja o lokalizacji inwestycji z 1974 r. (będąca podstawą wydania decyzji wywłaszczeniowej) utraciła swą ważność jeszcze przed 1980 r. z uwagi na przekroczenie terminu na sporządzenie ogólnego planu realizacyjnego, co sugerowałoby zbędność wnioskowanej nieruchomości w chwili składania wniosku o zwrot także w sensie prawnym.

Tymczasem w latach 1996–1998 przeprowadzono inwestycje „modernizacji i rozbudowy budynku szkoły”, poprzez realizację m. in. na przedmiotowej działce boiska sportowego, bieżni lekkoatletycznej oraz kortów tenisowych. Legalność ww. inwestycji była kwestionowana przez byłych właścicieli działek, na których została ona zrealizowana, działania te ostatecznie nie skutkowały jednak wstrzymaniem procesu inwestycyjnego bądź też wydaniem nakazu rozbiorczy już powstałych obiektów.

W związku z realizacją omówionej powyżej inwestycji we wrześniu 2000 r. odmówiono zwrotu zasadniczej części wywłaszczonej nieruchomości o powierzchni 658 m<sup>2</sup>, ponieważ w chwili orzekania przez organ administracji o zwrocie nieruchomość stanowiła już część boiska szkolnego, a zatem element infrastruktury osiedla mieszkaniowego. Cel wywłaszczenia sformułowany ogólnie w 1975 r. „pod budownictwo mieszkaniowe” został więc prawidłowo zrealizowany na tej części działki przed 2000 r. Decyzję o odmowie zwrotu nieruchomości utrzymał w mocy Wojewoda Mazowiecki decyzją z grudnia 2001 r. Wojewoda zauważył, że była właścicielka nie kwestionowała faktu, iż do chwili orzekania o zwrocie (2000 r.) na nieruchomości prawidłowo zrealizowano już planowany cel wywłaszczenia. Jedynym zarzutem skarżącej było zagospodarowanie terenu pod boisko dopiero 21 lat od wywłaszczenia (1996 r.). Wojewoda uznał, że realizacja tak dużych przedsięwzięć inwestycyjnych jak osiedle mieszkaniowe jest z natury rzeczy długotrwała, zatem w świetle przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie mógł mieć znaczenia długi okres budowy akurat tego elementu osiedla, który znajdował się na przedmiotowej działce.

W wyniku zaskarżenia obu ww. decyzji do sądu administracyjnego, wyrokiem z 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił obie decyzje wskazując na błędy proceduralne w toku ich wydawania. W związku z takim orzeczeniem NSA była właścicielka nieruchomości złożyła w 2004 r. pismo podtrzymujące wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Po jej śmierci w 2009 r. z żądaniem zwrotu wystąpili jej spadkobiercy, powołując się na art. 136 i 137 UGN w brzmieniu obowiązującym od 22 września 2004 r., tj. ustalonym ustawą nowelizującą z 2003 r. W nowym brzmieniu przepis art. 137 ust. 1 przewidywał, że za nieruchomość zbędną, zatem podlegającą zwrotowi, uznaje się nieruchomość, na której:

- a) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo
- b) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

W sierpniu 2010 r. Starosta Piaseczyński orzekł o zwrocie skarżącym działki ewidencyjnej o powierzchni 617 m<sup>2</sup> z terenu znajdującego się na obszarze wywłaszczonej nieruchomości właśnie w związku z faktem, że inwestycja, na którą została ona wywłaszczona została zrealizowana po upływie 10-letniego terminu wskazanego w przepisie art. 137 ust. 1 pkt 2 UGN Organ wydający decyzję zobowiązał jednocześnie spadkobierców do zwrotu na rzecz m.st. Warszawy zwaloryzowanego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość (ok. 8300 zł) powiększonego o wartość naniesień budowlanych zwiększających wartość nieruchomości, tj. o wartość zrealizowanej na niej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (ok. 138 500 zł), co dało łącznie kwotę ok. 146 800 zł. Decyzja o takiej treści została następnie podtrzymana przez Wojewodę Mazowieckiego.

Skargę do WSA na taką decyzję Wojewody wnieśli zarówno spadkobiercy byłej właścicielki, co do wysokości i obowiązku zapłaty za nakłady poczynione zdaniem skarżących samowolnie, jak i Prezydent m.st. Warszawy, w zakresie orzeczenia o zwrocie nieruchomości.

W toku rozpatrywania sprawy WSA powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP art. 137 UGN W związku z tym zdecydował o zawieszeniu postępowania i skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Pytanie zadane przez sąd dotyczyło zgodności nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 UGN z Konstytucją RP w zakresie w jakim znajduje on zastosowanie z mocą wsteczną do sytuacji, w których cel wywłaszczenia został zrealizowany zgodnie z decyzją wywłaszczeniową, ale po upływie 10-letniego

okresu liczonego od dnia wydania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej. Brak w ustawie nowelizującej jakichkolwiek przepisów intertemporalnych, jak wskazuje pytający sąd skutkuje tym, iż przepis w nowym brzmieniu znajduje zastosowanie do wszystkich stanów faktycznych w sprawach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, także wówczas, gdy „stany te powstały przed wejściem w życie przedmiotowej nowelizacji. Sąd nie kwestionował jednocześnie zasadności tego przepisu w zakresie jego oddziaływania na sytuację przyszłą.

Pytający sąd wskazał, że takie retroaktywne działanie kwestionowanego przepisu w oczywisty sposób pogarsza sytuację jednostek samorządu terytorialnego, które w latach 1990–2004 realizowały na wywłaszczonych działkach inwestycje kierując się przyjętą wówczas przez sądy administracyjne interpretacją regulacji dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, która była dalece bardziej liberalna niż obecnie obowiązujące brzmienie przepisu art. 137 UGN. Obie poprzednio obowiązujące ustawy wywłaszczeniowe przewidywały bowiem zdecydowanie mniej rygorystyczne zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości niż obecna regulacja. Co więcej poprzednie ustawy nie przywidywały konkretnych terminów ani okresu na zrealizowanie celu wywłaszczenia, ani nie zawierały nawet ustawowej definicji nieruchomości zbędnej. W ocenie WSA w Warszawie, jednostki samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) mogły zatem zasadnie oczekiwać, że ustawodawca będzie szanował dotychczasowe zasady zwrotu, ponieważ do nich właśnie dostosowywały swoje zachowanie w okresie transformacji.

Marszałek Sejmu w swoim stanowisku podzielił pogląd sądu pytającego o wadliwym sposobie dokonania zmiany intertemporalnej. Jednocześnie wskazał jednak, że w niniejszej sprawie występuje jedynie problem stosowania prawa, który może być rozwiązany przez sąd w drodze prokonstytucyjnej wykładni i nie jest konieczne wydawanie w tej sprawie wyroku zakresowego przez Trybunał Konstytucyjny.

Prokurator Generalny uznał za zasadne wątpliwości sądu pytającego dotyczące złamania zasady niedziałania prawa wstecz, nie zgodził się jednak z zarzutami WSA w Warszawie dotyczącymi wprowadzenia w życie kwestionowanego przepisu z mocą wsteczną bez odpowiedniej *vacatio legis* i „z zaskoczenia”. Zdaniem Prokuratora Generalnego takie działanie nie stanowi w niniejszej sprawie dowodu naruszenia art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozpatrując sprawę Trybunał Konstytucyjny po pierwsze wskazał, że obecnie dominująca wykładnia art. 137 UGN w nowym brzmieniu nadaje temu przepisowi wstecznie działanie, ponieważ organy administracji i sądy

administracyjne, orzekające na podstawie tego przepisu, dokonują oceny przesłanki zrealizowania zakładanego celu wyłączenia nie na moment wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego o zwrot, lecz w chwili upływu 10-letniego terminu liczonego od dnia wyłączenia. Taki sposób liczenia tego terminu i to niezależnie od tego, kiedy to wyłączenie nastąpiło i niezależnie od tego, czy cel został faktycznie zrealizowany zgodnie z decyzją o wyłączeniu skutkuje w istocie stosowaniem art. 137 UGN z mocą wsteczną.

Dalej Trybunał zauważył, że nie jest uzasadniony pogląd Marszałka Sejmu, iż w przedmiotowej sprawie występuje jedynie problem stosowania prawa, który sąd mógłby rozwiązać samodzielnie w drodze wyboru prokonstytucyjnej wykładni. Zdaniem TK ustalenie właściwego czasowego zakresu zastosowania zaskarżonego przepisu w sposób nienaruszający konstytucyjnej zasady *lex retro non agit* wymaga bowiem wskazania konstytucyjnego standardu ustalonego dla nieruchomości wyłączonych przed 27 maja 1990 r. i następnie skomunalizowanych, do czego uprawniony jest jedynie Trybunał. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny żądanego wyroku zakresowego jest zatem niezbędne dla rozstrzygnięcia wątpliwości konstytucyjnych odnoszących się do kwestionowanego przepisu art. 137 ust. 1 pkt 2 UGN.

Odnosząc się do argumentów przedstawionych przez WSA w Warszawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż co do zasady stany faktyczne, powstałe lub zrealizowane w okresie formalnego obowiązywania norm dotychczasowego prawa, powinny podlegać rozpatrywaniu właśnie według „starych” reguł. Możliwe są co prawda wyjątki od tej zasady, jednak prawodawca musi wskazać dostatecznie przekonujące argumenty, które uzasadniają wprowadzenie wstecznego działania nowego prawa. Zasada *lex retro non agit* jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy prawo oddziałuje w sposób niekorzystny na interesy określonych podmiotów, a zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami. W takim przypadku odstępianie od tej zasady jest możliwe jedynie w wyjątkowych okolicznościach, i tylko jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja jej nie jest możliwa bez dopuszczenia wstecznego działania prawa.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wsteczne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 UGN w obecnym brzmieniu wobec nieruchomości wyłączonych przed 27 maja 1990 r. i skomunalizowanych nie jest konstytucyjnie usprawiedliwione. W związku z tym, zdaniem Trybunału, jako że przepis ten ingeruje w konstytucyjnie chroniony zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, stanowi wyraźne naruszenie art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podzielił także argumenty podnoszone przez pytający sąd odnoszące się do faktu iż jednostki samorządu terytorialnego mogły zasadnie oczekiwać, że ustawodawca po 22 września 2004 r. będzie szanował ogólny kształt dotychczasowych zasad zwrotu nieruchomości skomunalizowanych, jakie obowiązywały w okresie transformacji systemowej. Właśnie bowiem do tego kształtu regulacji podmioty te dostosowywały swoje zachowanie od chwili swego powstania w 1990 r. W szczególności zaś dotyczy to nieruchomości wywłaszczonych przed 1990 r., które jednostki samorządu terytorialnego nabyły z mocy prawa 27 maja 1990 r. w toku procesu komunalizacji mienia państwowego. W konsekwencji Trybunał wskazał, że w jego ocenie ustawy nakaz zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, przejętych przez j.s.t. w procesie komunalizacji, na których obecnie i w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wywłaszczenia, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą samodzielności j.s.t. wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji i to zarówno w aspekcie finansowania, jak i wykonywania przez samorząd zadań publicznych.

W dalszych rozważaniach Trybunał Konstytucyjny pochylił się nad przepisem art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W jego treści TK nie odnalazł jednak argumentów, które stanowiłyby przeciwwagę dla konieczności ochrony interesów publicznych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, na których, w chwili złożenia wniosku o zwrot, planowany cel wywłaszczenia już zrealizowano. Trybunał podzielił jednocześnie argumenty sądu pytającego, że nie jest zasadne przyznanie w tej sytuacji pierwszeństwa poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został już zrealizowany cel publiczny. Zdaniem TK w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji brak jest bowiem podstaw dla regulacji przyznającej w sposób wsteczny prawo do zwrotu nieruchomości najpierw wywłaszczonych, a następnie skomunalizowanych, które zostały już zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia i które do dnia 22 września 2004 r. (tj. daty wejścia w życie znowelizowanego art. 137 UGN) z tego powodu nie podlegały zwrotowi.

W związku z przedstawionymi powyżej argumentami Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## 5. Wnioski

Trybunał w kwestii planowania przestrzennego poruszył w badanym okresie następujące problemy: prawo do ekwiwalentu z tytułu zalesienia gruntu, zmianę przeznaczenia nieruchomości wprowadzonej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wywłaszczeniem nieruchomości. W toku prac Trybunału nad powyższymi zagadnieniami najczęściej przywoływanym wzorcem kontroli w wymienionych sprawach był art. 64 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z orzecznictwa z tego okresu płynie istotny wniosek w kwestii dotyczącej wywłaszczeń dokonywanych w okresie przed konstytucyjnym. Na nieruchomościach wywłaszczonych przed okresem transformacji gospodarczej z lat 1989–1990, na których planowany cel wywłaszczenia już został zrealizowany, prawo do zwrotu nieruchomości pierwotnemu właścicielowi, nie ma pierwszeństwa. W omawianych orzeczeniach Trybunał niejednokrotnie kierował się kwestią ogólnie pojętego „dobra publicznego”, interpretując przepisy w taki sposób by ów interes publiczny był jak najszerzej i zarazem najskuteczniej realizowany.



## Prawo do prywatności

### 1. Wstęp

Spośród orzeczeń dotyczących prawa do prywatności wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym okresie wybrane zostały dwa odnoszące się do kwestii związanych z możliwością przetwarzania danych osobowych przez organy władzy publicznej: wyrok z dnia 18 grudnia 2014 roku sygn. akt K 33/13<sup>1</sup> oraz wyrok z dnia 20 stycznia 2015 roku sygn. akt K 39/12<sup>2</sup>. W obu przypadkach za wzorzec kontroli stanowiący podstawę rozstrzygnięcia uznane zostały art. 47 i przepisy art. 51 Konstytucji RP<sup>3</sup>, co pozwala przyporządkować przywołane wyroki do kategorii orzeczeń dotyczących prawa do prywatności. Podstawowym kryterium w doborze omawianych orzeczeń było stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zakresowej niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją RP. Orzeczenia te zostały jednak uznane za szczególnie istotne nie tylko ze względu na kierunek rozstrzygnięcia, lecz także z uwagi na jego treść.

### 2. Tworzenie i określanie zakresu rejestrów medycznych rozporządzeniem

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze akt K 33/13 był wydany chronologicznie jako pierwszy, dlatego też zostanie omówiony

- 
- 1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 16).
  - 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12 (Dz. U. z 2015 r. poz. 142).
  - 3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

w początkowej części artykułu. W orzeczeniu tym rozważano kwestię zgodności z Konstytucją RP szerokiego upoważnienia do tworzenia rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 roku o systemie informacji w ochronie zdrowia<sup>4</sup> (dalej: „ustawa o systemie informacji”).

Sprawa o sygnaturze akt K 33/13 została wszczęta na skutek złożenia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 20 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o systemie informacji z art. 47 oraz art. 51 ust. 1, 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z przepisami ustawy o informacji niektóre rejestry danych były utworzone z mocy samego prawa, inne zaś mogły być tworzone poprzez wydanie odpowiedniego rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia<sup>5</sup>. To właśnie tej drugiej grupy dotyczyły zakwestionowane regulacje.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o informacji w stanie prawnym z dnia orzekania rejestry medyczne, o których mowa w art. 19 ust. 1, miały być tworzone w drodze rozporządzenia. W akcie wykonawczym do ustawy określone miały być: cel i zadania rejestru, podmiot prowadzący rejestr, okres, na jaki utworzono rejestr - w przypadku rejestru tworzonego na czas oznaczony, sposób prowadzenia rejestru, zakres i rodzaj danych przetwarzanych w rejestrze spośród danych określonych w art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 6, sposób zabezpieczenia danych osobowych zawartych w rejestrze przed nieuprawnionym dostępem – mając na uwadze analizę potrzeb utworzenia rejestru, o której mowa w art. 19 ust. 3, oraz zapewnienie proporcjonalności zakresu i rodzaju danych przetwarzanych w rejestrze z celami utworzenia rejestru. Kompetencja do wydania rozporządzenia przysługiwała ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

Ustawa o systemie informacji w założeniu miała służyć usprawnieniu funkcjonowania systemu ochrony zdrowia poprzez zobowiązanie do informatyzacji jednostek ochrony zdrowia. Dane gromadzone i przetwarzane w toku ich działalności posłużyć miały za podstawę do prac nad poprawą funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zakwestionował samej idei ustawy o informacji, lecz podważył jedynie sposób wykonania wyżej wymienionych celów. Posłużył się w tym celu następującą argumentacją.

---

4 Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 roku o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. Nr 113 poz. 657 i Nr 174 poz. 1039 oraz z 2014 r. poz. 183 i 998).

5 Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 lipca 2013 r., s. 2, sygn. K 33/13.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich parlament w podważanych przepisach zbyt dużą część kompetencji w kwestii tworzenia i funkcjonowania rejestrów oddał w ręce organu władzy wykonawczej, jakim jest minister właściwy do spraw zdrowia. Zgodnie bowiem z przywołanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jak i poglądami szeroko reprezentowanymi w doktrynie zwłaszcza w kwestii ograniczania prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, informacji o stanie zdrowia oraz autonomii informacyjnej jednostki konieczne jest zachowanie szczególnej ostrożności, co objawia się przez dokładne określenie, jakiego typu elementy konstrukcyjne rejestru danych obligatoryjnie muszą znaleźć się w ustawie. Należą do nich przepisy regulujące: pozyskiwanie danych, zasady i tryb ich gromadzenia oraz zasady i tryb udostępniania informacji jednostce.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził we wniosku pogląd, że upoważnienie mające źródło w art. 20 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o informacji niekoniecznie wymuszało, aby rozporządzenie było wydane w celu wykonania ustawy. Wynikać to miało ze zbyt szerokiego zakresu upoważnienia zwłaszcza w sferze ograniczania praw i wolności jednostek, co stanowiło zdaniem organu naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Między innymi brak ograniczenia w kwestii katalogu danych wrażliwych, których gromadzenie mógłby nakazać minister właściwy do spraw zdrowia, stanowił szczególnie znaczące naruszenie wymienionej wyżej przepisu Konstytucji RP.

W opisywanej sprawie w imieniu Sejmu zajęła stanowisko Marszałek Sejmu, domagając się uznania zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów za zgodne z Konstytucją RP<sup>6</sup>. W pierwszej kolejności podważony został sposób wskazania przedmiotu kontroli, następnie zaś przedstawiono merytoryczną argumentację odnoszącą się do zarzutów wskazanych we wniosku o zbadanie konstytucyjności przepisów.

Zgodnie z argumentacją Sejmu przepisy art. 19 ustawy o informacji w wystarczający sposób zakreśliły ograniczenia związane z rozporządzeniami wydawanymi na podstawie art. 20 ust. 1. Ograniczona zatem miała być w znaczący sposób swoboda ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie możliwości żądania usunięcia danych przez osobę figurującą w rejestrze, źródeł pozyskiwanych danych czy celu przetwarzania danych w rejestrach. Zdaniem Sejmu regulacje wprowadzone ustawą o informacji spełniały wymogi celowości, konieczności oraz proporcjonalności. Elastyczność systemu objawiająca się w tym, że strukturę rejestrów można było zmienić bez zmiany

---

6 Pismo Marszałka Sejmu z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. K 33/13.

ustawy, miała według przedstawicieli izby niższej parlamentu zapewnić odpowiednią funkcjonalność infrastruktury technicznej.

W kwestii zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP Sejm ograniczył się do zaprzeczenia tezie Rzecznika Praw Obywatelskich, jako że wcześniej przytoczona argumentacja miała uzasadniać twierdzenie o zgodności upoważnienia do wydania rozporządzenia z Konstytucją RP.

W sprawie zajął stanowisko również Prokurator Generalny<sup>7</sup>. Organ ten wsparł argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich, domagając się uznania zakwestionowanych przepisów za niezgodne z tymi samymi wzorcami kontroli, które były wskazane we wniosku. W dużej mierze przytoczone racje stanowiły powtórzenie zarzutów wcześniej wskazanych, w tym zarówno w zakresie zbyt szerokiej możliwości, jeśli chodzi o pozyskiwanie i przetwarzanie danych, jak i w kwestii naruszenia zasady, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił się ponadto do Ministra Zdrowia oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z pismami o zajęciu stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W piśmie Ministra Zdrowia powtórzone zostały tezy Sejmu o zgodności przepisów ustawy o informacji z Konstytucją RP<sup>8</sup>. Ponadto wskazano, że konieczność wprowadzenia regulacji w takim kształcie jak wówczas obowiązujący wynikała z prawa Unii Europejskiej, a także podkreślono czynny udział Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w pracach nad ustawą.

Z kolei Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych domagał się uznania zarzutów wnioskodawcy za prawidłowe i orzeczenia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów<sup>9</sup>. W toku argumentacji podniósł między innymi, że zgłaszane przez organ wątpliwości co do kształtu ustawy zostały uwzględnione jedynie w niewielkim zakresie, co miało nie uzasadniać tezy o zgodności przepisów z Konstytucją RP.

W toku postępowania odbyły się dwie rozprawy, na których strony w dużej mierze powtórzyły swoją argumentację i wniosowały tak, jak zostało wskazane w pismach. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok zakresowy, którego sens można sprowadzić do stwierdzenia, że upoważnienie do wydania

---

7 Pismo Prokuratora Generalnego z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt K 33/13.

8 Pismo Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt K 33/13.

9 Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt K 33/13.

rozporządzenia zawarte w zakwestionowanych przepisach jest wadliwe w części obejmującej: przedmiot rejestrów medycznych oraz zakres i rodzaj danych przetwarzanych. Wzorce kontroli zostały powtórzone za wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Co istotne, w sentencji wyroku zostało umieszczone stwierdzenie, że „rejestry utworzone przed dniem ogłoszenia niniejszego wyroku nadal mogą być prowadzone”.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny odrzucił argument nieprawidłowego wskazania przedmiotu kontroli przez wnioskodawcę, który podniósł Sejm, rozstrzygając, że przepisy art. 20 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy o informacji są ze sobą nierozzerwalnie związane.

Argumentacja w dalszej części orzeczenia w dużej mierze pokrywała się z twierdzeniami przedstawionymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich i inne podmioty, które stanęły na stanowisku, że zakwestionowane przepisy należy uznać za niekonstytucyjne. Wskazane zostało dotychczasowe orzecznictwo w kwestii prawa do prywatności, w tym autonomii informacyjnej. Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że art. 51 ust. 5 w istocie dopuszcza doprecyzowanie przepisów ustawy w rozporządzeniu, jednak nie może to być pełna regulacja danej sprawy związanej z danymi osobowymi.

Ostatecznym wynikiem badania zgodności podważonych przepisów ze wzorcami kontroli był wniosek, że jedynie w części przedmiot kontroli podlega uznaniu za niekonstytucyjny. Zgodnie z twierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego art. 20 ust. 1 pkt 5 wyznaczał upoważnienie w pełni blankietowe, a zatem niedopuszczalne na gruncie Konstytucji RP. Ponadto jedynie ogólne zakreslenie przedmiotu poszczególnych rejestrów prowadziło do sytuacji naruszenia autonomii informacyjnej jednostki.

Powyżej przytoczona argumentacja jest w pełni akceptowalna i nie sposób z nią polemizować. Wskazane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy z pewnością należy uznawać za niedopuszczalne przekroczenie granic upoważnienia do wydania rozporządzenia. Trudno jednak zgodzić się z twierdzeniem przedstawionym na temat skutków ogłoszenia wyroku dla rejestrów utworzonych na podstawie rozporządzeń opartych o niekonstytucyjną podstawę.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w przypadku tworzenia rejestrów przepis, który spełnia to zadanie, wykonuje wyłącznie funkcję kreacyjną, która ulega skonsumowaniu z chwilą wejścia rozporządzenia w życie. Byt prawny, który miał być utworzony, ma istnieć i funkcjonować od tego momentu niezależnie od konstytucyjności upoważnienia, na podstawie którego zostało wydane rozporządzenie.

Powyższy pogląd spotkał się z krytyką ze strony doktryny w postaci glosy autorstwa Michała Jackowskiego<sup>10</sup>. Zdaniem autora glosy Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji pozwalających na modyfikację skutków orzeczenia poza możliwością odroczenia wejścia wyroku w życie. Tym samym wszelkie elementy sentencji, które wykraczać będą poza wyżej wymienione należałoby uznać za bezskuteczne, prawnie irrelevantne. Trybunał Konstytucyjny nie może zatem w wyroku stwierdzić, że rejestry działające na podstawie niekonstytucyjnych przepisów mogą zachować byt prawny i, co więcej, dalej przetwarzać dane. Na drodze temu drugiemu stoi też zresztą regulacja art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>11</sup> (dalej: „ustawy o ochronie danych”), która ogranicza możliwość przetwarzania danych wrażliwych.

Argumentacja przedstawiona w glosie wydaje się być trafniejsza aniżeli twierdzenia Trybunału Konstytucyjnego przywołane na poparcie wątpliwej części wyroku. Wobec powyższego należy się zgodzić z poglądem, że rejestry medyczne powstałe na podstawie rozporządzeń wydanych do ustawy o informacji należało wygasić jako utworzone niezgodnie z prawem.

### 3. Zakres danych przetwarzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli

Wyrok w sprawie o sygnaturze akt K 39/12 dotyczył kwestii przetwarzania danych wrażliwych przez upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>12</sup> (dalej: „ustawa o NIK”). Sprawa dotknęła pierwszorzędного z punktu widzenia prawa do prywatności pojęcia autonomii informacyjnej<sup>13</sup>.

Postępowanie zostało wszczęte na wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 4 października 2012 roku. W piśmie wniesiono o stwierdzenie niezgodności art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zw. z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych jest niezgodny z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 2 w związku

---

10 M. Jackowski, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 33/13), *Przegląd Sejmowy*, 4(129)/2015.

11 Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, 2281, z 2016 r. poz. 195, 677.

12 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, 1529 i 1544).

13 M. Safjan., *Prawo do ochrony życia prywatnego i autonomia jednostek w orzecznictwie TK, Księga XX-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.

z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, jak również z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.<sup>14</sup> (dalej: „Konwencja”).

Według poglądów prawnych wyrażonych we wniosku Prokuratora Generalnego art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie danych ustanawiał wyjątek od zasady zakazu przetwarzania danych wrażliwych bez zgody osoby, której dane te dotyczą, o cechach przepisu blankietowego. Inne ustawy mogły zgodnie z tezą wnioskodawcy wprowadzać nowe formy przetwarzania danych wrażliwych bez względu na jakiegokolwiek przesłanki.

Braki w zakresie określoności dostrzeżone zostały też w przepisach ustawy o NIK. Podniesione zostało, że uprawnienia upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli w zakresie przetwarzania danych zostały nadane w zbyt szerokim zakresie i bez jakiegokolwiek przesłanki, której wystąpienie pozwalałoby określić celowość przetwarzania danych.

Tym samym miało dojść do nieproporcjonalnego, a zatem niekonstytucyjnego, ograniczenia prawa do prywatności.

W sprawie wypowiedział się Sejm poprzez Marszałka Sejmu, która wniosła w piśmie z 13 maja 2013 r.<sup>15</sup> o uznanie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK za niezgodny z Konstytucją RP w zakresie, w jakim dotyczy danych „ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym”. W pozostałej części zaś wnioskowano o orzeczenie zgodności przepisów z Konstytucją RP lub umorzenie postępowania. Argumentacja Sejmu sprowadzała się do wykazywania, że poszczególne zakresy przetwarzania danych wrażliwych spełniają wymóg proporcjonalności – w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli ze względu na konieczność skutecznego sprawowania roli organu kontroli państwowej, a ponadto że nie zostały naruszone standardy przyzwoitej legislacji, co również było zarzutem Prokuratora Generalnego. Sejm w osobie Marszałek Sejmu przyznał jednocześnie, że zestaw danych wskazany powyżej nie stanowi zakresu potrzebnego Najwyższej Izbie Kontroli do jej działania.

Przewodnicząca składu orzekającego dnia 22 października 2014 roku zwróciła się w piśmie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w celu uzyskania

---

14 Konwencja 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.).

15 Pismo Marszałka Sejmu z dnia 13 maja 2013 r., sygn. K 39/12.

odpowiedzi na szereg pytań dotyczących wykorzystywania danych wrażliwych przez Najwyższą Izbę Kontroli. W obszernej odpowiedzi z dnia 20 listopada 2014 roku<sup>16</sup> podkreślono, że dane wrażliwe traktowane są powściągliwie i w ramach Najwyższej Izby Kontroli istnieje polityka samoograniczania się, jeśli chodzi o dostęp czy zbieranie tego typu danych.

W toku postępowania w dniu 20 stycznia 2015 roku odbyła się rozprawa, na której przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Najwyższej Izby Kontroli utrzymali stanowiska przedstawione na piśmie. Wskazane zostało przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, że dane, co do których niekonstytucyjności przetwarzania nie ma wątpliwości nawet Sejm, mogą być przydatne przy kontroli legalności, gospodarności i celowości gwarancji bądź pomocy udzielanym mniejszościom. Dane wrażliwe miałyby też być pomocne przy kontroli apolityczności władzy publicznej.

Wyrokiem z dnia 20 stycznia 2015 roku sygn. akt K 39/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności „art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w zakresie, w jakim uprawnia upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, natomiast w pozostałym zakresie uznał konstytucyjność przepisów lub postępowanie umorzył.

Trybunał Konstytucyjny we wstępie do uzasadnienia prawnego dostrzegł pewne nieścisłości w zakresie wskazanego przez Prokuratora Generalnego przedmiotu kontroli, jednak nie stanęło to na przeszkodzie wydaniu rozstrzygnięcia. Wytknięty został również błąd terminologiczny w postaci stosowania pojęcia „określoności” tam, gdzie prawidłowo należałoby mówić o zasadzie poprawnej legislacji.

W orzeczeniu przywołane zostało bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa do prywatności i jego ochrony w Konstytucji RP. Wyjaśnione zostało, jaka jest treść wymienionego prawa, a także opisano jego ważną składową – autonomię informacyjną. Podobnie Trybunał Konstytucyjny postąpił w przypadku pozostałych przepisów Konstytucji RP przywołanych przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli. Po oddzieleniu nieprawidłowo wskazanych wzorców kontroli ostatecznym przedmiotem badania była zgodność art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK z art. 47 w związku z art. 51 ust. 2

---

16 Pismo Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. K 39/12.



i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych z art. 2 Konstytucji.

We właściwej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny w obszernych, lecz klarownych akapitach dokonał analizy przydatności poszczególnych kategorii danych wrażliwych dla sprawdzenia legalności, gospodarności czy celowości kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli podmiotów. Niewątpliwie zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, a także dane o kodzie genetycznym, nałogach bądź życiu seksualnym nie powinny stanowić danych przetwarzanych przez organy kontroli. Tym samym, zgodnie z zasadą *favor libertatem* powinny pozostać poza zakresem badań Najwyższej Izby Kontroli. W pozostałej części, a więc między innymi w odniesieniu do stanu zdrowia czy skazań bądź orzeczeń o ukaraniu, przetwarzanie danych jest zaś w pełni uzasadnione, co zostało wykazane w pkt. 3.1.2 wyroku. Interesujące się może wydać w tym względzie uzasadnienie pozyskiwania i przetwarzania przez inspektorów Najwyższej Izby Kontroli danych na temat pochodzenia etnicznego czy rasowego obywateli. Mianowicie ma to być uzasadnione koniecznością ochrony tych grup ze strony państwa.

Kolejną część uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny poświęcił na analizę zgodności ustawowych rozwiązań z zasadą proporcjonalności. Trzeba w tym kontekście wskazać, że pracownicy Najwyższej Izby Kontroli są objęci tajemnicą kontrolerską, zatem dane przez nich przetwarzane są objęte wyższym poziomem ochrony niż zazwyczaj. Nie ma też mowy o nadmierności ograniczeń. Z tych względów podważone przepisy spełniły wymóg proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się wad zaskarżonych przepisów z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji czy też zasady określoności, jak zostało wskazane we wniosku. Wniosek Prokuratora Generalnego w tej części nie miał twardych podstaw, dlatego trzeba zgodzić się z decyzją Trybunału Konstytucyjnego.

#### 4. Wnioski

Przeanalizowane w niniejszym tekście wyroki stanowiły istotny wkład w dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego. Choć oba dotyczyły kwestii prawa do prywatności, a w jego ramach przetwarzania danych wrażliwych, trzeba zauważyć istotne różnice co do samych orzeczeń, tj. zarówno sentencji, jak uzasadnienia.

W przypadku pierwszej z analizowanych spraw (sygn. akt K 33/13) kwestie dotyczące prawa do prywatności zostały w pewien sposób „zepchnięte” na drugi plan za sprawą nietypowego fragmentu w końcowej części sentencji. Pod względem ochrony praw jednostki w kwestii stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów jest to orzeczenie bez zarzutu, natomiast dodatkowa treść w postaci zachowania rejestrów każe postawić pod znakiem zapytania sam wyrok. Jaki jest bowiem sens uznawania podstawy prawnej rozporządzenia za niekonstytucyjną, jeśli jego efekty mają trwać w przestrzeni prawnej? Jakie są właściwie podstawy funkcjonowania rejestrów medycznych w sytuacji, gdy rozporządzenia, którego przepisami rejestry utworzono, były niezgodne z Konstytucją RP? Na te pytania Trybunał Konstytucyjny nie odpowiedział.

Z kolei w drugim z omawianych orzeczeń (sygn. akt K 39/12) treść dotycząca prawa do prywatności okazała się być najważniejszą. Trudno wskazać w uzasadnieniu elementy kontrowersyjne, gdyż wszelkie wątpliwości były usuwane w toku dogłębnej analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Czy zatem rzeczywiście orzeczenie to było na tyle istotne, że należało uznać je za jedno z dwóch najważniejszych w badanym okresie? Tak, albowiem na jego skutek zostały ograniczone kompetencje pracowników jednej z najważniejszych konstytucyjnych instytucji.

## Prawo do edukacji

### 1. Wstęp

W wyroku z dnia 5 czerwca 2014 roku o sygnaturze akt K 35/11 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>1</sup> (dalej: PoSW) ustanawiających zasadę odpłatności studiowania na drugim i kolejnych kierunkach studiów stacjonarnych w publicznych szkołach wyższych. Wzorcem kontroli był zarówno art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, jaki i wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada poprawnej legislacji. W swoim orzeczeniu TK odwoływał się w szerokim zakresie do wyroku TK z 8 listopada 2000 roku o sygnaturze akt SK 18/99<sup>2</sup>, szczególnie w kontekście aksjologii stojącej za ustanowieniem w Konstytucji RP prawa do bezpłatnej nauki w uczelniach publicznych.

### 2. Zasada poprawnej legislacji

TK rozpoczął badanie ustawy od zarzutów naruszenia przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Jak wskazał TK art. 99 ust. 1 PoSW ustanawia upoważnienie do pobierania opłat przez szkoły wyższe za usługi edukacyjne lub studia. Jednocześnie art. 170 ustawy przesądza, że szkoły wyższe mają obowiązek pobierania opłat za studiowanie

- 
- 1 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164 poz. 1365).
  - 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000 poz. 258.

na drugim i kolejnych kierunkach (wyłączając studentów zwolnionych z ponoszenia tych opłat spełniających szczegółowe warunki uregulowane w art. 170a ust. 3 i 4). TK zauważył, że tym samym nakaz pobierania opłat został wyrażony w sposób niekomunikatywny, ponieważ powinien on zostać zawarty w kolejnym przepisie prawnym po art. 99 ust. 1 zawierającym upoważnienie do ich pobierania.

Art. 99 ust. 1 pkt 1b PoSW ustanawia również upoważnienie do pobierania przez publiczne szkoły wyższe opłat za świadczone usługi edukacyjne na studiach stacjonarnych w sytuacji, gdy student korzysta z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2 ustawy<sup>3</sup>. TK wiele miejsca poświęcił systemowi przenoszenia punktów ECTS zwracając uwagę na brak przepisu wskazującego, w jaki sposób należy obliczyć opłatę za studiowanie na drugim kierunku w przypadku przeniesienia części wymaganych punktów ECTS uzyskanych w ramach realizacji innego programu nauczania na innym kierunku. Bezzasadne wydaje się pobieranie opłaty od studenta, który nie uczęszcza na zajęcia, szczególnie zważywszy na fakt, że pobranie takiej opłaty nie spowoduje zwiększenia dostępności edukacji na szkołach wyższych, co było głównym uzasadnieniem uchwalenia analizowanych przepisów.

TK wskazał na wyjątkową nieprecyzyjność w uregulowaniu zagadnienia uzyskania zwolnienia z opłat na drugim kierunku. Zgodnie z art. 170a ust. 3 PoSW student lub absolwent pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej ma prawo podjąć studia na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat. Z kolei art. 170a ust. 5 wskazuje, że student, który na pierwszym roku studiów nie spełnił kryteriów, o których mowa w art. 181 ust. 1 (kryteria przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów), obowiązany jest wnieść opłaty za pierwszy rok studiów. Natomiast na mocy art. 170a ust. 4 PoSW do kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat w kolejnym roku studiów ma prawo

---

3 PoSW rozróżnia dwa limity punktów ECTS. Limit podstawowy jest wyznaczony przez art. 170a ust. 1 w związku z art. 164a ustawy i dotyczy liczby punktów niezbędnych do ukończenia programu studiów i uzyskania dyplomu: 180 punktów ECTS dla studiów pierwszego stopnia, 90 punktów dla studiów drugiego stopnia, 300 punktów dla jednolitych studiów magisterskich oraz 360 punktów dla sześcioletnich studiów. Limit dodatkowy jest wyznaczony przez art. 170a ust. 2 ustawy i dotyczy prawa do korzystania z dodatkowych zajęć (poza limitem podstawowym) – wynosi on 30 punktów, z wyjątkiem studentów realizujących kształcenie w ramach indywidualnych studiów międzyobszarowych, o których mowa w art. 8 ust. 2 (limit nie więcej niż 90 punktów).

student, który w poprzednim roku studiów spełnił kryteria, o których mowa w art. 181 ust. 1, z uwzględnieniem art. 174 ust. 4. Jednocześnie art. 181 ust. 4 i 5 wskazują, że studentowi przysługuje prawo do otrzymania stypendium tylko na jednym z kierunków, na których studiuje. TK zwrócił uwagę, że taka konstrukcja przepisu skutkuje tym, że osoba studiująca na drugim kierunku posiada ograniczone prawo do otrzymania stypendium albo takiego wręcz prawa nie posiada.

W tym świetle związanie zwolnienia z opłaty za studiowanie na drugim i kolejnym kierunku z otrzymaniem stypendium wprowadza wątpliwość, czy warunkiem bezpłatności studiowania jest spełnienie kryteriów do otrzymania stypendium rektora dla najlepszych studentów (czyli wystąpienia sytuacji, w której gdyby nie ograniczenia przewidziane w art. 181 ust. 4 i 5 student otrzymałby stypendium) czy tylko uzyskanie dobrych wyników w nauce, posiadanie osiągnięć naukowych lub wysokich wyników sportowych w odezwaniu od możliwości otrzymania stypendium. TK wskazał, że niewątpliwie adekwatnym kryterium do wyłonienia grupy studentów zwolnionych z opłat są dobre wyniki w nauce, a nie otrzymanie stypendium rektora dla najlepszych studentów, choć kryteria te mogą się przecież w dużej mierze pokrywać.

TK zwrócił uwagę, że szczegółowe kryteria przyznawania stypendiów rektora dla najlepszych studentów są ustalane przez rektora w porozumieniu z uczelnianym samorządem studentów (art. 186 ust. 1 PoSW) i są ustanawiane w regulaminie, pojawia się więc kolejna wątpliwość, czy intencją ustawodawcy było stosowanie tego regulaminu również w odniesieniu do zwolnień z opłat za studiowanie na drugim kierunku. Wątpliwości te potęguje fakt, że w art. 181 ust. 5 ustawodawca wskazał senat uczelni jako organ upoważniony to określenia zasad uiszczania przez studentów opłat w przypadku nie spełnienia kryteriów przewidzianych w art. 181 ust. 1 (kryteria otrzymania stypendium rektora dla najlepszych studentów). Powstała niemożność jasnego rozgraniczenia kompetencji rektora oraz senatu skutkuje brakiem jednoznacznego trybu ustalania studentów zwolnionych z opłat.

TK wskazał zarazem, że zważywszy na zasadę zapewnienia stabilizacji sytuacji prawnej osobom, które podjęły studia na drugim kierunku, bardziej zasadne byłoby ustanawianie szczegółowych kryteriów w formie uchwały senatu niż regulaminu. Tym samym kryteria zwolnień z opłat za drugi kierunek powinny być ustalane niezależnie od kryteriów otrzymania stypendium rektora dla najlepszych doktorantów, choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby w obu przypadkach właściwe organy posłużyły się identycznymi kryteriami. Choć nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że dokonywanie zmian

w formie uchwały senatu zapewnia większą stabilizację niżeli w formie decyzji rektora, częstotliwość zmian w dalszym ciągu może przesądzać o braku stabilizacji sytuacji prawnej osób zainteresowanych.

### 3. Prawo do nauki

Następnie TK rozpoznał zarzut niezgodności art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a PoSW z art. 70 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącym: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”. Kluczową kwestią w tym zakresie było rozważenie, czy odbywanie zajęć ponad limitem punktów ECTS oraz studiów stacjonarnych na drugim i kolejnych kierunkach można uznać za „niektóre usługi edukacyjne” w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. Zważywszy na fakt, że studia stacjonarne trudno uznać za „niektóre usługi edukacyjne”, ponieważ bezsprzecznie są one podstawową formą działalności uczelni publicznych, nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że powinny być one finansowane przez państwo. Ponadto, ustanawianie opłat za niektóre usługi edukacyjne wskazuje na ich wyjątkowy charakter, z kolei w świetle analizowanych przepisów ustawowych bezpłatna nauka na studiach stacjonarnych jest zasadą, a nie wyjątkiem. Tym samym, jak zauważył TK, posługując się regułą interpretacyjną *exceptiones non sunt extendendae* nie należy interpretować pojęcia „niektórych usług edukacyjnych” rozszerzająco. Ponadto, brzmienie art. 70 ust. 2 jednoznacznie wskazuje, że kryterium decydujące o odpłatności ma charakter podmiotowy (niektóre usługi edukacyjne), a nie podmiotowy, jakim byłoby uzależnianie odpłatności od podmiotu i liczby kierunków, jakie dana osoba studiuje.

Uznając nieadekwatność samego art. 70 ust. 2 jako wzorca kontroli analizowanych przepisów, TK przyjął za wzorzec kontroli art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, ponieważ nawet jeśli ograniczenie nie znajdowało uzasadnienia w pierwszym z nich, mogło takowe znaleźć w przepisie ustanawiającym ogólne zasady ograniczania praw i wolności. W celu zbadania, czy przepisy PoSW spełniają wymogi przewidziane w art. 31 ust. 3 TK analizował je pod kątem przydatności, konieczności i proporcjonalności i wskazał na liczne wątpliwości.

Brak precyzyjnego wskazania, w którym momencie następuje podjęcie studiów umożliwia blokowanie miejsc przez studentów, którzy dostali się na studia na drugim lub kolejnych kierunkach, ale wciąż zastanawiają się nad

ich podjęciem. W konsekwencji inna osoba zainteresowana studiowaniem na konkretnym kierunku, ale która uzyskała w rankingu kandydatów niższe miejsce i nie otrzymała możliwości podjęcia studiów, tych studiów już nie podejmie. Tym samym intencją prawodawcy, jaką było m.in. zwiększenie dostępności studiów, wypaczyły błędy legislacyjne.

Nieuzasadnione wydaje się również wprowadzenie odpłatności zajęć odbywanych ponad podstawowym i dodatkowym limitem punktów ECTS. Jak zauważył TK, liczba studentów uczestniczących w wykładzie ma niewielkie, o ile w ogóle jakiegokolwiek przełożenie na koszty ponoszone przez uczelnie. Dlatego, zważywszy na przyświecające ustawodawcy zwiększenie dostępności studiów (w praktyce realizowane co najwyżej poprzez pozyskiwanie środków finansowych pokrywających koszty prowadzonych zajęć) wprowadzenie zasady odpłatności za uczestniczenie w zajęciach nie znajduje uzasadnienia, za wyjątkiem zajęć laboratoryjnych i innych wymagających korzystania z naukowej aparatury laboratoryjnej czy technicznej.

TK podał również w wątpliwość możliwość odpłatnego kontynuowania studiów na drugim i kolejnych kierunkach przez studenta, który nie spełnił warunków do zwolnienia z opłaty. Taki student niewątpliwie zajmuje miejsce mogące przyspaść innej osobie, która za względu na niższy wynik w postępowaniu rekrutacyjnym nie została przyjęta na dane studia. Tym samym możliwość odpłatnego kontynuowania nauki przynosi uczelni co prawda korzyści ekonomiczne, ale nie skutkuje ogólnym zwiększeniem się dostępności studiów. TK uznał, że powyższe trzy wątpliwości, które zidentyfikował przesądzają o niespełnianiu przez analizowane przepisy kryterium przydatności analizowanych przepisów PoSW. Jakkolwiek ustanowienie przepisów faktycznie zwiększających dostępność studiów uzasadnia proporcjonalnie do tego ograniczenie prawa do bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych, w niniejszej sprawie ustawodawca nie tylko nie wypełnił wymogu dostępności, ale ponadto nie rozważał innych, mniej uciążliwych rozwiązań mogących doprowadzić do realizacji zakładanego celu (zasada konieczności).

#### 4. Prawo do nauki w dokumentach międzynarodowych

Zważywszy na fakt, że prawo do nauki jest jednym z praw, które znalazły odzwierciedlenie w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku<sup>4</sup>

---

4 Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja 217(III)A.

(art. 26), a następnie zostało ustanowione zarówno w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (MPPGSK) z 1966 roku<sup>5</sup> (art. 13 i 14) oraz w Protokole dodatkowym do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 2), jak i Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>6</sup> (art. 14), jego wykładni wielokrotnie podejmowały się międzynarodowe trybunały, jak i przedstawiciele doktryny. W tym zakresie szczególne znaczenie ma Komentarz Ogólny nr 13 Komitetu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych<sup>7</sup>, który choć jest niewiążącą interpretacją MPPGSK, to ze względu na duży autorytet członków zasiadających w Komitecie jest jednym z najczęściej cytowanych dokumentów w zakresie prawa do nauki<sup>8</sup>. Odwołanie do MPPGSK jest zasadne również z tego względu, że Polska jest stroną Paktu, a zatem jest zobowiązana do poszanowania (ang. *respect*), ochrony (ang. *protect*) oraz wypełniania (ang. *fulfill*) ustanowionych w nim praw.

W Komentarzu Ogólnym nr 13 Komitet jednoznacznie stwierdził, że bezpłatne powinno być szkolnictwo na poziomie podstawowym (art. 13 ust. 2 lit. a) – zastrzeżenia takiego brakuje w przypadku pozostałych szczebli edukacji, a zatem należy stwierdzić, że dopuszczalna jest odpłatność edukacji w publicznych szkołach wyższych. Komitet wskazywał zarazem, że edukacja powinna wypełniać wymóg osiągalności (ang. *availability*), co oznacza, że państwo powinno zagwarantować odpowiednią do zapotrzebowania społecznego infrastrukturę, programy nauczania oraz kadre nauczycielską (w ilości będącej z jednej strony odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczeństwa, a z drugiej na możliwości budżetowe państwa). Innym wymogiem formułowanym w dokumencie jest dostępność (ang. *accessability*), która oznacza m.in.

- 
- 5 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. 1977 nr 38 poz. 169).
  - 6 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/02 z 30.03.2010 r.).
  - 7 Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, *Komentarz ogólny nr 13: Prawo do edukacji* (E/C.12/1999/10).
  - 8 MPPGSK posługuje się pojęciem prawa do edukacji (ang. *right to education*), które należy uznać za równoważne prawu do nauki ustanowionym w art. 70 Konstytucji RP. Pojęcie nauki (ang. *science*) pojawia się w MPPGSK w odniesieniu do prawa do korzystania z osiągnięć postępu naukowego i jego zastosowań (art. 15 ust. 1 pkt 2). W niniejszym opracowaniu autor będzie posługiwał się używanym przez TK pojęciem „prawo do nauki” zarówno w odniesieniu do polskiego porządku prawnego, jak i prawa międzynarodowego. Wynika to z tego, że przepisy ustanawiające prawo do korzystania z osiągnięć postępu naukowego i jego zastosowań nie są przedmiotem niniejszego komentarza, a co za tym idzie bezzasadne jest wprowadzanie takiego rozróżnienia.



znoszenie barier ekonomicznych utrudniających podejmowanie edukacji na szczeblu szkół wyższych<sup>9</sup>. Jednocześnie art. 13 ust. 2 MPPGSK wskazuje wprost, że państwa „dążą do pełnej realizacji prawa”, pod czym należy rozumieć dążenie m.in. do pełnej osiągalności oraz dostępności, niewykluczające przecież okresowego braku pełnej realizacji tych wymogów. Tym samym należałoby przyjąć, że w świetle art. 13 MPPGSK odpłatność nauki w szkołach wyższych, choć jest stanem, do którego państwa powinny dążyć, jest zarazem tymczasowo dopuszczalna i to w szerszym zakresie niż ma to miejsce w przy art. 70 Konstytucji RP (w tym również jako podstawowa forma świadczenia usług edukacyjnych<sup>10</sup>).

W komentarzu do omawianego wyroku TK warto jednak przywołać art. 3 MPPGSK, który ustanawia z jednej strony obowiązek progresji w działaniu państwa na rzecz realizacji wszystkich praw (uzależniony od możliwości ekonomicznych państwa), w tym prawa do nauki, a także zakaz retrogresji, czyli zakaz pogarszania sytuacji jednostek w zakresie realizacji przysługujących im praw. W tym świetle na uwagę zasługuje fragment orzeczenia, w którym TK analizuje celowość wprowadzenia zasady odpłatności drugiego i kolejnych kierunków studiów. W związku z tym, że w ocenie TK wpływ nowych regulacji na zwiększenie dostępności studiów dla osób chcących podjąć naukę w szkole wyższej będzie żaden albo wręcz doprowadzi do zmniejszenia tej dostępności, należy wskazać, że badane przez TK przepisy ustawowe z pewnością nie wypełniają zasady progresywności przewidzianej w art. 3

---

9 Komitet, w odniesieniu do każdego szczebla edukacji, sformułował konieczność spełniania tetrady zasad tzw. 4A: oprócz wymienionych osiągalności (*availability*) i dostępności (*accessability*) są to jeszcze: akceptowalność (*acceptability*) i elastyczność (*adaptability*) edukacji. Akceptowalność oznacza dostosowanie programów nauczania do kręgu kulturowego oraz poszanowania prawa do edukacji mniejszości narodowych. Adaptacyjność oznacza konieczność wprowadzania do programów nauczania nowej wiedzy zdobywanej dzięki osiągnięciom postępu naukowego. Zob. Komisja Praw Człowieka, Progress report of the Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1999/25, E/CN.4/2000/6, pkt 51–74.

10 Zasada odpłatności edukacji w szkołach wyższych jest charakterystyczna dla wielu państw, m.in. USA. Niemniej należy zauważyć, że zasada odpłatności jest równoważona rozbudowanym systemem stypendialnym, np. w roku akademickim 2012/2013 w USA w 4-letnich publicznych szkołach wyższych różnego rodzaju wsparcie finansowe (stypendia, zapomogi, granty badawcze) otrzymywało 83% studentów, z kolei w 2-letnich szkołach 76% studentów. Zob. National Center for Education Statistics, <https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=31> [dostęp: 27.11.2016 r.].

MPPGSK, a nawet mogą naruszać zakaz retrogresji, który jest bezwzględny. Ponadto, jednym z elementów składających się na ogólną dostępność edukacji jest znoszenie barier ekonomicznych, które w badanych przepisach PoSW zostały przecież wprowadzone – w tym zakresie można stwierdzić z całą pewnością, że doszło do ograniczenia dostępności studiowania na drugim i kolejnym kierunku.

Zasada progresywnej realizacji nie została również uwzględniona przez polskiego ustawodawcę w odniesieniu do osiągalności edukacji w szkołach wyższych. Zważywszy na fakt, że obecny rozmiar sektora edukacji jest odpowiednią na społeczne zapotrzebowanie na takie usługi, a zarazem państwo było dotychczas w stanie ponosić ciężar finansowy infrastruktury i usług świadczonych przez publiczne szkoły wyższe, w tym usług studiów na drugim i kolejnych kierunkach dla każdej zainteresowanej osoby, nie ma wątpliwości, że wprowadzenie przepisów ustanawiających zasadę odpłatności za usługi dotychczas pozostające bezpłatnymi nie daje pogodzić się z wymogiem progresywnej realizacji.

## 5. Wnioski

TK zwrócił także uwagę na stosunkowo szczegółowe (a niekiedy wręcz kazuistyczne) uregulowania w ustawie PoSW w zakresie ustanawiania opłat na uczelniach wyższych, co doprowadziło TK do wniosku, że intencją ustawodawcy było wykluczenie co do zasady swobody regulacyjnej organów uczelni. Tym samym, pozostając konsekwentnym, ustawodawca powinien unormować kryteria i tryb w ustawie w jasny i możliwie szczegółowy sposób w ustawie pozostawiając ograniczoną swobodę rektorowi, senatowi uczelni czy samorządom studenckim. W przypadku analizowanych przepisów nie tylko zabrakło jasnych i szczegółowych unormowań w ustawie, ale doszło również do trudności w rozgraniczeniu kompetencji poszczególnych organów uczelni.

W zakresie dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnego prawa do nauki TK podkreślił, że są one dopuszczalne, o ile spełniają wymogi przewidziane w art. 31 ust. 3, co nie miało miejsca w przypadku analizowanych przepisów. Tym niemniej TK wskazał, że przyświecający ustawodawcy cel zwiększenia osiągalności (powszechności) i dostępności do edukacji na publicznych szkołach wyższych dopuszcza, a nawet wymaga wprowadzenie systemowych rozwiązań takich jak wprowadzenie limitu „podejść” do studiów w ramach

uprawnienia do bezpłatnego studiowania na pierwszym kierunku bądź ustanowienia wyższych wymagań w stosunku do studentów studiujących na drugim i kolejnych kierunkach.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na rolę sądownictwa konstytucyjnego w ochronie prawa do nauki, w tym prawa do bezpłatnej edukacji w publicznych szkołach wyższych. Obecnie można zaobserwować globalny trend rezygnacji z zasady bezpłatności, czego przykładem jest np. Wielka Brytania, w której do 1998 roku studia stacjonarne były co do zasady bezpłatne, ale już od 2015 roku odpłatność nauki stała się powszechna<sup>11</sup>. Związane jest to głównie z upowszechnianiem się edukacji na szkołach wyższych – podczas gdy w latach 90. w Wielkiej Brytanii zaledwie 1–2% populacji studiowało na szkołach wyższych, dzisiaj odsetek ten sięgnął 30%. Podobny trend można zaobserwować w większości rozwiniętych i rozwijających się państw, w tym w Polsce.

---

<sup>11</sup> A. Schrage, This is what would happen if college tuition became free in America, Quartz, 16.10.2015, <http://qz.com/523236/this-is-what-would-happen-if-college-tuition-became-free-in-america/> [dostęp: 26.06.2016 r.].



## Ochrona środowiska

### 1. Wstęp

W analizowanym okresie Trybunał wydał cztery wyroki w sprawach związanych z ochroną środowiska. Podejmując rozstrzygnięcia, Trybunał ważył każdorazowo ochronę środowiska z innymi wartościami konstytucyjnymi. W trzech przypadkach był to styk ochrony środowiska z prawami majątkowymi, w jednym – z wolnością religijną. Ostatnia ze spraw, dotycząca uboju rytualnego zwierząt, była szczególnie intensywnie komentowana w mediach.

### 2. Dopuszczalność uboju rytualnego

Sprawa o sygnaturze K 52/13 była jedną z najbardziej głośnych medialnie w działalności Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek był rozpatrywany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, a siedmiu sędziów zgłosiło zdanie odrębne (w różnym zakresie przedmiotowym). Analizując orzeczenie, warto nakreślić kontekstu tej praktyki religijnej.

Uwarunkowania dotyczące uboju rytualnego zostały przedstawione w Biblii i w Koranie. W Starym Testamencie, w Księdze Kapłańskiej znajdujemy normy dotyczące zakazu spożywania mięsa pochodzącego od konkretnych gatunków i grup zwierząt<sup>1</sup>, zakazu spożywania krwi<sup>2</sup> oraz te, które regulują świętość ofiary<sup>3</sup>. Zasadniczym problemem w kontekście uboju rytualnego, który najczęściej podnoszą przeciwnicy tego rodzaju praktyk, jest niehumanitarne

---

1 Księga Kapłańska, rozdział 11.

2 *Ibidem*, rozdział 17, wersy 10–16.

3 *Ibidem*, rozdział 22, wers 8.

traktowanie zwierząt, które przejawia się w zakazie ogłuszania przed ubojem. Peter Singer stwierdza, że ortodoksyjne reguły judaistyczne i muzułmańskie zabraniają spożywania mięsa zwierzęcia, które w momencie śmierci nie było „zdrowe i zdolne do poruszania się”. Nie do przyjęcia jest zatem ogłuszanie, które, jak się sądzi, zadaje obrażenia przed podcięciem gardła<sup>4</sup>. Szczegółowe zasady uboju rytualnego pochodzą natomiast z interpretacji: „Natomiast dlaczego zwierzę nie może być ogłuszone? Zwierzę, aby było koszerne, nie może być ranne, ani chore. Ogłuszone – jest ranne. Nie można także powiedzieć o ogłuszonym zwierzęciu, że jest zdrowe. Dlatego nie może być uznane za koszerne nawet, gdyby zostało zabite według zasad szechity. Jedną z tych zasad została już przecież złamana”<sup>5</sup>.

Ubój rytualny jest szczegółowo regulowany; rzeźak (szechita) musi posiadać specjalne uprawnienia, nadane przez rabina po spełnieniu określonych wymogów i odbyciu specjalnego egzaminu<sup>6</sup>. Tutaj ujawnia się pierwszy problem – tego rodzaju certyfikacja jest regulowana przez wewnętrzne normy religijne. Nie podlega więc nadzorowi i kontroli ze strony organów państwowych; ustawodawca niejako wycofał się z tej sfery prawnej i pozostawił w gestii wspólnot religijnych kwestie dotyczące nadawania quasi-uprawnień osobom dokonującym uboju rytualnego. Z jednej strony jest to ukłon w stronę wolności religijnej (a co za tym idzie – także ukłon w stronę swobody kształtowania obrządku), ale z drugiej wydaje się to dosyć wątpliwe ze względu na ustawowe założenia dotyczące ochrony zwierząt. Art. 33 ust. 1a Ustawy o ochronie zwierząt wyraźnie stanowi, że uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego<sup>7</sup>. Brak kontroli i nadzoru uboju przeprowadzanego bez ogłuszenia zwierząt wydaje się być wątpliwe z punktu widzenia wskazanej normy ustawowej.

Powróćmy jednak do uwarunkowań religijnych. Ubój rytualny uzasadniony został także w Koranie, a precyzyjniej – w piątej surze, Al-Ma’ida: „Zakazane wam jest [...] zwierzę zaduszone, zabite od uderzenia, zabite na skutek upadku, zabite na skutek pobudzenia i to, które pożarł dziki zwierz – chyba że zdołaliście je zabić według rytuału [...]”<sup>8</sup>.

4 P. Singer, *Wyzwolenie zwierząt*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2004, s. 92.

5 <http://the614thcs.com/27.67.o.o.1.o.phtml>.

6 <http://fzp.net.pl/sites/default/files/pliki/Szechita%20II.pdf>.

7 Dz. U. 1997 Nr 111 poz. 724.

8 [http://www.mzr.pl/pl/pliki/uboj\\_muzulmanski.pdf](http://www.mzr.pl/pl/pliki/uboj_muzulmanski.pdf).

Zarówno wyznawcy islamu, jak i Żydzi zgodnie podkreślają, iż pomimo dość brutalnej metody uboju – polegającej w końcu na podcinaniu gardła w celu wykrwawienia się zwierzęcia – ich religie nie pozwalają na niehumanitarne traktowanie zwierząt<sup>9</sup>, a sam ubój ma być przeprowadzany w taki sposób, by śmierć zwierzęcia następowała bardzo szybko. Nie mamy jednak do czynienia z bezwarunkową zgodą nawet w obrębie samych wspólnot religijnych. Jak stwierdza wspomniany już Singer, nawet ortodoksyjni rabini nie popierają jednomyślnie zakazu ogłuszania przed zabiciem; w Szwecji, Norwegii i Szwajcarii zaakceptowali prawny wymóg ogłuszania, także w wypadku uboju rytualnego. Ogłuszanie przez zabiciem uznało także wielu muzułmanów<sup>10</sup>.

Omówione zostały religijne podstawy i uzasadnienie uboju rytualnego. W kolejnej części przeanalizujemy rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tegoż zagadnienia.

Wyrok o sygnaturze K 52/13 z dnia 10 grudnia 2014 roku dotyczył wniosku Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej (dalej: ZGWŻ) o zbadanie zgodności:

- a) art. 34 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 35 ust. 1 i ust. 4 Ustawy o ochronie zwierząt<sup>11</sup> (dalej jako u.o.z),
- b) z art. z art. 53 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 35 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>12</sup>.

Po wysłuchaniu opinii Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z art. 34 ust. 1 oraz art. 35 ust 1 i 4 z art. 53 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji RP w związku z art. 9 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<sup>13</sup>. Co najistotniejsze, Trybunał orzekł w zakresie szerszym,

---

9 Micwoty zawarte w Torze, <http://the614thcs.com/27.67.o.o.i.o.phtml>.

10 P. Singer, *op. cit.*, s. 93.

11 Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 856, z 2014 r. poz. 1794, z 2015 r. poz. 266.

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13.

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

niż domagał się tego wnioskodawca, łamiąc przy tym standard skargowości, co też spotkało się z uzasadnioną krytyką doktryny<sup>14</sup>. Porównanie zakresu wniosku i zakresu rozpoznania sprawy przedstawia się następująco:

- a) Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej wnioskował o stwierdzenie niezgodności przywołanych wyżej artykułów u.o.z. w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządku religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej i przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej uboju w taki szczególny sposób<sup>15</sup>.
- b) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przywołanych artykułów u.o.z. w zakresie, w jakim nie zezwala na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne<sup>16</sup>.

Wyraźnie widać więc, że zadaniem wnioskodawcy ubój rytualny powinien zostać dopuszczony ze względu na potrzeby religijne związków wyznaniowych – ZGWŻ nie wnioskował natomiast o zbadanie zgodności wskazanych artykułów u.o.z. w zakresie szerszym, pozwalającym na tzw. ubój zewnętrzny, przemysłowy, a więc na ubój niezwiązany z potrzebami religijnymi. Sformułowanie szczególnej metody wymaganej przez obrzędy religijne nie warunkuje w żadnym stopniu przeznaczenia mięsa pozyskanego w ten sposób – równie dobrze może trafić do osób nieprzejawiających potrzeb o charakterze religijnym. Jak trafnie zauważono w doktrynie, mięso pozyskane poprzez zastosowanie tego rodzaju metody uboju może stanowić swego rodzaju przysmak, w żaden sposób niepowiązany z obrządkiem czy religijnością<sup>17</sup>. Mamy więc do czynienia z niewłaściwym postępowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek dotyczący wąskiego zakresu sprawy (dopuszczalność uboju na potrzeby związków wyznaniowych), poprzez złamanie standardów zasady skargowości, został zinterpretowany przez Trybunał szerzej (ogólna dopuszczalność uboju rytualnego).

---

14 E. Łętowska, M. Grochowski, A. Wiewiórowska-Domagalska, „*Wiąże, ale nie przekonuje (wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 52/13 o uboju rytualnym)*”, „Państwo i prawo”, 6/2015; także J. Woleński, *Trybunał Konstytucyjnego problemy z logiką*, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150226/wolenski-waga-trybunalu-konstytucyjnego-nie-byla-wytarowana>.

15 K52/13.

16 *Ibidem*.

17 E. Łętowska, M. Grochowski, A. Wiewiórowska-Domagalska, *op. cit.*, pkt 1.



Kolejną kwestią jest zgodność prawa polskiego z regulacjami unijnymi. W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1099/2009 znajdujemy normę dotyczącą zakazu uboju bez wcześniejszego ogłuszenia<sup>18</sup>. Jest to rzecz jasna przepis stosowany w sposób bezpośredni, a więc niewymagający implementacji. Rzecz jasna przyznano pewną swobodę państwom członkowskim – zgodnie z artykułem 26 wspomnianego rozporządzenia, możliwe jest wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm niż wskazane w rozporządzeniu. Nie jest to jednak możliwe w drugą stronę; nie da się zmniejszyć minimalnego standardu ochrony przewidzianego przez regulacje unijne. Co prawda akapit 18 preambuły rozporządzenia wyraźnie stwierdza, iż normy respektujące wolność religijną zostają zachowane – w rezultacie niniejsze rozporządzenie respektuje wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach, co zapisano w art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>19</sup> – ale w tym momencie powracamy do problemu zarysowanego wyżej, a więc szerszego pojmowania i rozpoznania sprawy przez Trybunał i w konsekwencji do zmniejszenia prawnego standardu ochrony zwierząt poprzez zniesienie zakazu uboju rytualnego w ogóle.

Na gruncie aksjologicznym, uzasadnienie orzeczenia odwołuje się do wolności religijnej, jako składowej podstawowego katalogu wolności i praw człowieka. Owa wartość utożsamiana jest więc także z praktykowaniem, uprawianiem kultu i przestrzeganiem obyczajów<sup>20</sup>. Jak podkreśla sam Trybunał, wolność ta ma charakter ustrojowy i nie pozwala na arbitralną, pozbawioną podstawy prawnej ingerencję państwa w sferę wolności postępowania jednostki. Konkluzja płynąca z uzasadnienia jest prosta – wolność religijna ma charakter absolutny i bezwzględny. Niebezpieczeństwo płynące z takiego pojmowania wolności religijnej zdaje się dostrzegać jedynie sędzia TK Teresa Liszcz. W swoim zdaniu odrębnym, (w którym zgadza się z wnioskiem ZGWŻ, ale nie z rozstrzygnięciem Trybunału – wspomniana wcześniej kwestia orzekania ponad żądanie) konkluduje per analogiam, że pójście w stronę absolutnego pojmowania wolności religijnej umożliwi obrzezanie nieletnich kobiet<sup>21</sup>. Jest to zarzut rzecz jasna słuszny; wyносяc pewne wartości do rangi absolutnej, musimy liczyć się

---

18 Artykuł 4, Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

19 Motyw 18, Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

20 Wyrok K52/13.

21 *Ibidem*.

ze skutkami takiego rozumowania. Podobną metodę krytyki stosuje Woleński, przywołując przykład palenia żywcem kotów w Anglii XVII wieku<sup>22</sup>.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uboju rytualnego należy ocenić krytycznie. „Wiąże, ale nie przekonuje” – tytuł artykułu autorstwa Łętowskiej, Grochowskiego oraz Wiewiórowskiej-Domagalskiej doskonale puentuje zarzuty, które stawiane są orzeczeniu K52/13. Mimo wiążącej mocy wyroku TK, nie sposób zgodzić się z rozstrzygnięciem opartym na silnie antropocentrycznym pojmowaniu wolności religijnej oraz na naruszeniu standardu zasady skargowości, poprzez rozpatrzenie sprawy w szerszym zakresie niż ten wskazany przez wnioskodawcę. Jednocześnie pojawia się wątpliwość, którą wyraziła sędzia Liszcz, czy w obliczu zagrożenia np. nietykalności cielesnej nieletnich, nadal będziemy konsekwentnie dopuszczać pewne rytuały i obrządki w imię świętego prawa do wolności religijnej? Czy może absolutyzm kończy się tam, gdzie przestaje dotyczyć zwierząt, a zaczyna kształtować sytuację człowieka?

### **3. Wysokość kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie oraz zróżnicowanie ich wysokości w zależności od wielkości podmiotu ponoszącego odpowiedzialność**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt K 31/13 rozpatrzył wniosek grupy posłów odnoszący się do wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie oraz zróżnicowania ich wysokości w zależności od wielkości ponoszącego odpowiedzialność podmiotu<sup>23</sup>.

Przedmiotem badania zgodności z ustawą zasadniczą były wybrane przepisy nieobowiązującej już ustawy o rybołówstwie<sup>24</sup> oraz nieaktualnym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie<sup>25</sup>. Mimo iż w czasie

---

22 J. Woleński, *op. cit.*

23 Dz. U. z 2015 r. poz. 442.

24 Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592), dalej: „UOR”.

25 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76

orzekania zarówno UOR, jak i rozporządzenie MRiRW już nie obowiązywały, to zdaniem posłów ich przepisy nadal były stosowane do spraw niezakończonych i wszczętych do dnia wprowadzenia nowej ustawy<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 UOR, kto wykonuje rybołówstwo morskie statkiem rybackim z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, podlega, w przypadku:

- a) armatora statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej pięćdziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;
- b) kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;
- c) armatora lub kapitana statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Z kolei w ust. 2 tego artykułu wskazano, że kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie:

- prowadzi połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych,
- prowadzi chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich,
- dokonuje zarybiania,
- prowadzi obrót produktami rybołówstwa

podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Prowadzenie połowów z naruszeniem UOR w celach sportowo-rekreacyjnych, podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwukrotnego

---

poz. 671, z 2009 r. Nr 112 poz. 936 oraz z 2010 r. Nr 125 poz. 849), dalej: „rozporządzenie MRiRW”.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222).

przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 63 ust. 3 UOR). Art. 63 ust. 4 UOR zawiera delegację dla właściwy Ministra do ustalenia wysokości kar pieniężnych za ww. naruszenia. W § 2–§ 5 rozporządzenia MRiRW w drobiazgowy sposób wskazano wysokość kar za określone naruszenia.

Posłowie twierdzili m.in., że wymienione przepisy UOR wprowadziły nieuzasadnioną dysproporcję co do kar z tytułu naruszenia przepisów UOR. Owa dysproporcja odnosi się do tego, że armatorzy statków rybackich, których długość jest równa albo przekracza 10 m oraz kapitanowie statków rybackich o takich jak wcześniej długościach, podlegają wyższymi karą aniżeli jednostki mniejsze niż 10 m. Ponadto, naruszenie przepisów Konstytucji RP miało polegać na „niekonsekwentnym, nieprecyzyjnym i arbitralnym rozbićiu regulacji represyjnej na dwa poziomy normatywne tj. ustawowy (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy) oraz pod-ustawowy (rozporządzenie), co godzi w zasady pewności, określoności prawa, wyłączności ustawy w zakresie regulowania statusu jednostki oraz niedyskryminacji”.

Posłowie wskazali m.in. na niezgodność ww. przepisów z art. 2, 31. ust. 3, 32 ust. 1 czy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny był jednak innego zdania i w sentencji wyroku orzekł tylko o niezgodności § 2–§ 5 rozporządzenia MRiRW w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych z art. 63 ust. 2 i 4 UOR w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Argumenty wnioskodawców nie przekonały sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy uznali, że zróżnicowanie jest zasadne, ponieważ polega ono na uzależnieniu wysokości kar pieniężnych od wielkości statku rybackiego, a więc od potencjalnej wysokości osiągniętych przychodów z tego tytułu. Ponadto, wskazał, że takie rozwiązanie jest zgodne z prawodawstwem unijnym, a także chroni wartość konstytucyjną jaką stanowi ochrona środowiska. Trybunał nie zgodził się również z zarzutami jakoby art. 63 ust. 2 i 3 UOR dopuszczały określenie czynów zabronionych w rozporządzeniu.

Za sprzeczne z Konstytucją RP Trybunał Konstytucyjny uznał § 2–§ 5 rozporządzenia MRiRW w zakresie dolnych granic kar pieniężnych. Regulacje te uznał za sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej) i 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). Jego zdaniem delegacja z art. 63 ust. 4 UOR nie zawierała jasnego i konkretnego upoważnienia do ustalania minimalnej wysokości kary pieniężnej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wprowadzenie więc kary minimalnej nie ma dostatecznej podstawy prawnej, nie mieści się w ogólnym upoważnieniu do określenia wysokości kar. Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie kary minimalnej ogranicza w istotny sposób możliwość zrealizowania w procesie wymierzania kar sformułowanej w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie dyrektywy różnicowania kar w zależności od rodzaju naruszenia i społecznej jego szkodliwości”. W konsekwencji takie unormowanie uniemożliwiło pełne zastosowanie kryterium szkodliwości czynu i pogorszyło sytuację karanych jednostek.

Na marginesie należy dodać, że jeden z sędziów zgłosił zdanie odrębne w zakresie art. 63 ust. 4 UOR, ponieważ przepis nie zawiera dostatecznych wytycznych niezbędnych do wydania rozporządzenia dotyczącego wysokości kar pieniężnych za złamanie przepisów UOR.

Trybunał Konstytucyjny nie doszukał się niezgodności z Konstytucją RP kluczowych przepisów wskazywanych przez wnioskodawców. Mając na uwadze treść rozstrzygnięcia i argumenty przytoczone w uzasadnieniu, należy stwierdzić, że różnicowanie sytuacji różnych podmiotów jest w pewnych okolicznościach dopuszczalne i zgodne z Konstytucją RP. Niezgodne jest jednak przekraczanie zakresu upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. Dany Minister ma możliwość tylko takiego normowania prawnej sytuacji obywateli, na jaki pozwala zakres rozporządzenia.

#### **4. Wysokość kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia**

W dniu 1 lipca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym zajął się kwestią administracyjnej kary pieniężnej nakładanej na podstawie ustawy z o ochronie przyrody<sup>27</sup> za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (sygn. akt SK 6/12)<sup>28</sup>.

---

27 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst. jedn. na dzień rozpoznawania spraw Dz. U. z 2013 poz. 627 z późn. zm.), dalej: „UOP”.

28 Dz. U. z 2014 r. poz. 926.

Złożone przez pięciu skarżących skargi konstytucyjne zostały połączone do łącznego rozpoznania. W stanach faktycznych skarżący wskazali, że organy administracji publicznej nałożyły na nich decyzjami administracyjnymi kary pieniężne za usunięcie bez zezwolenia drzew znajdujących się w ich posiadaniu lub stanowiących ich własność. Podstawą wydania decyzji administracyjnych były art. 88 ust. 1 pkt 2 UOP (w brzmieniu obowiązującym w czasie rozpatrywania niniejszych spraw), zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz art. 89 ust. 1 UOP (w brzmieniu obowiązującym w czasie rozpatrywania niniejszych spraw), zgodnie z którym administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1, ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4–6. Skarżący zarzucili tym przepisom m.in. naruszenie art. 2, 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jednak Trybunał Konstytucyjny w swoim rozstrzygnięciu oparł się tylko na art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stosownie do art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. W art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wskazano z kolei, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Skarżący twierdzili, że ww. przepisy UOP ingerują w prawo własności, niezgodnie z przesłankami ograniczenia tego prawa zawartymi w Konstytucji RP. Jak podkreślił jeden z nich „zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie przyrody naruszają zasadę proporcjonalności. Orzekające w ich sprawie organy wymierzyły karę za wycięcie drzewa bez zezwolenia, nie zwracając uwagi na okoliczności sprawy, np. obiektywną potrzebę usunięcia drzewa lub jego przycięcia czy to, że drzewo, chociaż przycięte, rośnie dalej”.

Jako główny problem w rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny zidentyfikował to czy sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej nakładanej na posiadacza nieruchomości, na której bez uzyskania pozwolenia usunięto drzewo, w wysokości nieuwzględniającej jakichkolwiek

okoliczności odnoszących się do tego czynu, jest zgodna z ochroną prawa własności, tj. z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na początku rozważań Trybunał Konstytucyjny opisał charakter prawny kar pieniężnych nakładanych na drodze administracyjnej oraz przytoczył własne orzecznictwo dotyczące tego zagadnienia. Jego zdaniem sankcje występujące w prawie administracyjnym, mogą istnieć obok systemu sankcji zawartego w prawie karnym, jednakże ustawodawca nie ma pełnej swobody ich kształtowania i nakładania. Według Trybunału Konstytucyjnego tego typu kara powinna pełnić przede wszystkim cele represyjno-dyscyplinujące, a także restytucyjne. Jeżeli natomiast dominuje w niej cel represyjny, wówczas przyjmuje się, że przestaje ona mieć charakter ściśle administracyjny. Ponadto, system karania występujący w prawie administracyjnym, nie może mieć czysto obiektywnego charakteru, oderwanego od danego stanu faktycznego (w tym również winy sprawcy). Przy czym sprawca powinien mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest spowodowane okolicznościami, za które nie odpowiada<sup>29</sup>.

Oceniając zarzuty skarżących Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności podkreślił, że obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa jest właściwym instrumentem do ochrony przyrody. Dodał przy tym, że ograniczenie prawa własności posiadacza nieruchomości przez uzyskanie zezwolenia zagrożone – w przypadku jego braku – administracyjną karą pieniężną jest jedynym sposobem mogącym skutecznie chronić przyrodę.

W dalszej kolejności oceniono czy owo ograniczenie prawa własności jest proporcjonalne do potrzeb tej ochrony i czy nie zawierają zbytnej dolegliwości dla posiadaczy nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 UOP nie spełniają wymogu proporcjonalności w powyższym znaczeniu. Jak podkreślono: „(...) bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), bo sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu”. Dla Trybunału Konstytucyjnego istotne znaczenie miało to, że zaskarżone przepisy nie uwzględniają ani przyczyn ani okoliczności usunięcia drzewa, lecz są stosowane w sposób sztywny. Nie

---

29 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1.03.1994 r., sygn. akt U 7/93 (OTK 1994 nr 1 poz. 5).

można wykluczyć, że usunięcie drzewa może zostać spowodowane tym, że uszkodzeniu drzewa może ono zagrażać życiu lub zdrowiu. Co więcej, także stan wyższej konieczności, o którym mowa w prawie cywilnym czy karnym, nie stanowi przesłanki pozwalającej na usunięcie drzewa bez uzyskiwania zezwolenia. Jednocześnie, przesłanki tej nie sposób wyinterpretować z zasad ogólnych obowiązujących w prawie administracyjnym, gdyż w tej gałęzi prawa ustawodawca nie wskazał ich wprost. Powyższe prowadzi Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że posiadacz nieruchomości usuwając drzewo bez zezwolenia nie ma możliwości zwolnienia od sankcji administracyjnej przez wykazanie, że taka sytuacja zaistniała z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności. Zapłacenie kary zaś, może niejednokrotnie doprowadzić do ruiny finansowej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 UOP „przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pkt 1 sentencji wyroku). Jednocześnie odroczył utratę mocy tych przepisów o 18 miesięcy (pkt 2 sentencji wyroku).

Co ciekawe, jeden z sędziów wyraził zdanie odrębne podkreślając, że przepisy te są zgodne z Konstytucją i wcale nie ingerują nadmiernie we własność. Argumentował, że występując o zgodę, skarżący z pewnością ją uzyskali.

Z wyroku niewątpliwie wynika, że ustawodawca nie ma całkowitej swobody w nakładaniu kar pieniężnych w trybie administracyjnym. Takie sankcje nie mogą mieć czysto obiektywnego charakteru, lecz uwzględniać również inne okoliczności (np. winę sprawcy). Pewien niedosyt może stanowić to, że Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się naruszenia przez wskazane unormowania art. 2 Konstytucji RP stanowiącego o demokratycznym państwie prawnym (poprzez to, że przepisy różnicują sytuację prawną podmiotów bez uwzględnienia zasady sprawiedliwości społecznej).

Mimo odroczenia utraty ważności zaskarżonych przepisów, sądy administracyjne zaczęły respektować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i uchyliły wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych utrzymujące w mocy decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne na podstawie zaskarżonych przepisów<sup>30</sup>.

---

30 Zob. wyroki NSA z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2700/14 i II OSK 2697/14. W wyroku o sygn. akt 2697/14 NSA wskazał, że „mimo odroczenia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12) utraty mocy obowiązującej



Jednocześnie należy dodać, że dnia 28 sierpnia 2015 r. weszły w życie znowelizowane (na skutek wyroku) art. 88 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 89 ust. 1 UPO. Ustawodawca przemodelował przepisy i obecnie regulację z art. 88 ust. 1 pkt 2 znajdziemy w art. 88 ust. 1 pkt 1 UPO, zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia. Jednocześnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 UPO wynika, iż taka kara jest również nakładana za usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości. Z kolei w znowelizowanym art. 89 ust. 1 UPO, czytamy, że administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1 pkt 1–3, ustala się w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, o której mowa w art. 84 ust. 1.

## 5. Ograniczenia własności ze względu na przepisy łowieckie

Przedmiotem orzekania w sprawie P 13/19 były art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie<sup>31</sup> (dalej: prawo łowieckie) w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości. Wzorcami kontroli były art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przedmiotem kontroli była przyjęta w ustawie procedura tworzenia obwodów łowieckich, której zastosowanie wywoływało automatyczne ograniczenia własności.

Postępowanie zostało zainicjowane pytaniem prawnym skierowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny postanowieniem z 9 kwietnia 2013 r. NSA zwrócił się z pytaniem, czy będące przedmiotem kontroli artykuły są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności

---

przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 627), przy uwzględnieniu celu tego odroczenia, fakt stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP ww. norm, jak również funkcja i ustrojowe zadania sądów administracyjnych oraz ich autonomia orzecznicza pozwalają na odmowę zastosowania przez Sąd ww. przepisów. W konsekwencji, skarga kasacyjna w sprawie na decyzje wydane na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 tej ustawy podlegać będzie w określonych sytuacjach uwzględnieniu niezależnie od wymienionych w niej podstaw (art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji)”.

31 Dz. U. z 2005 r. Nr 127 poz. 1066, ze zm.

oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę prawa własności.

Pytanie powstało na kanwie sprawy, w której właściciele nieruchomości złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę sejmiku województwa ustanawiającego podział województwa na obszary łowieckie. Dzierżawili oni od lat swoją działkę koło łowieckiemu, które organizowało na niej polowania. Po oddaleniu przez WSA skargi, właściciele gruntu złożyli skargę kasacyjną do NSA, podnosząc m.in. przekroczenie granic dopuszczalnych ograniczeń prawa własności, oraz niekonstytucyjność procedury tworzenia obwodów łowieckich.

NSA skierował pytanie prawne do TK, dzielając w kilku kwestiach wątpliwości konstytucyjne skarżących. Wskazał on, że regulacja w sposób nadmierny ogranicza możliwość swobodnego korzystania z własności nieruchomości. Wątpliwa z konstytucyjnego punktu widzenia była możliwość, odebrania uprawnień do pobierania z nich pożytków oraz nałożenia na właściciela dodatkowych obowiązków. Wątpliwość NSA wzbudziła także nadmierna delegacja uprawnień do dyspozycji organu gminy w ten sposób godząc w proporcjonalność ograniczeń i zakaz naruszania istoty prawa lub wolności. NSA wskazał również argumenty prawnoporównawcze.

Trybunał odpowiedział na zapytanie sądu, stwierdzając, że kontrola konstytucyjności sprowadza się do dwóch podstawowych zagadnień:

- a) dopuszczalności tworzenia obwodów łowieckich i zmiana ich granic bez żadnych prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w tym procesie, w sytuacji, w której objęcie danej nieruchomości granicami obwodu powoduje, że na jej właścicielu ciąży szereg obowiązków,
- b) dopuszczalności jako formy dokonywania podziału na obwody łowieckie i zmian ich granic aktu prawa miejscowego, jaką są uchwały sejmiku województwa.

Drugie z zagadnień wywoływało wątpliwości o naruszenie zasady wyłączności ustawy w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał uznał, że wprowadzone ograniczenie jest nadmiernie uciążliwe, a zatem nie spełnia przesłanki proporcjonalności ograniczeń praw i wolności. Ponadto, Trybunał zwrócił uwagę na niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny względem właścicieli nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego. Trybunał z zaznaczył, że zasadą, której stosowanie jest konieczne w przypadku ważenia ochrony środowiska z innymi wartościami, jest zrównoważony rozwój. Istotnymi wadami legislacyjnymi kontrolowanej regulacji były:

- brak prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie uchwałodawczym, zwłaszcza nie posiadania przez nich żadnych kompetencji opiniodawczych czy uzgodnieniowych,
- brak instrumentów umożliwiających właścicielowi nieruchomości zakwestionowanie decyzji jednostki samorządu terytorialnego czy też uprawnień odszkodowawczych.

Trybunał uznał, że nie obowiązują żadne efektywne środki prawne pozwalające właścicielowi uczestniczyć w procesie obejmowania jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego. W szczególności nie ma sposobu na wyłączenie spod reżimu obwodu łowieckiego. Nie ma możliwości złożenia sprzeciwu na żadnym etapie postępowania: ani w trakcie stanowienia ani po wejściu w życie uchwały. Nadto, właściciel nie dysponuje środkami pozwalającymi ograniczyć uciążliwość pozostawania nieruchomości w obwodzie łowieckich poprzez zniesienie niektórych tylko obostrzeń. Takie rozwiązanie nie wydaje się konieczne, gdyż nie w każdym przypadku faktycznym wszystkie ograniczenia są konieczne. W szczególności wątpliwe konstytucyjnie jest niemożność sprzeciwu wobec wkraczania osób trzecich na teren nieruchomości i dokonywania na nim polowań. Zaniedbanie to jest tym bardziej naganne, że kompetencje opiniodawcze posiadają inne podmioty - wskazane w art. 27 ust. 1 i 2 prawa łowieckiego, w tym Polski Związek Łowiecki.

W analizowanej sprawie rozważano dopuszczalność ograniczeń własności ze względu na ochronę środowiska. Trybunał podkreśla w takich sytuacjach konieczność posługiwania się zasadą zrównoważonego rozwoju i balansowania pomiędzy ochroną środowiska a innymi wartościami konstytucyjnymi. Nadto, wobec ograniczeń tych należy stosować test proporcjonalności i winny być tak ustanowione, by osiągnąć zamierzony cel legislacji w sposób najmniej dolegliwy dla właścicieli. W przedmiotowej sprawie, Trybunał stwierdził, że własność została ograniczona w sposób nadmierny, wskazując liczne wady ustanowionej procedury.

## 5. Podsumowanie

W sprawach dotyczących styku ochrony środowiska z prawami majątkowymi szczególnie istotne było badanie zgodności dokonanych przez prawodawcę ograniczeń praw i wolności z konstytucyjnym wzorcem, zawartym w art. 31 ust. 3. Sprowadzało się to przede wszystkim do badania proporcjonalności ograniczeń, a także w jednym z przypadków – zachowania formy ustawowej.

Największą doniosłością społeczną cechowało się jednak orzeczenie dotyczące uboju rytualnego. Wywołało one liczne, szeroko komentowane kontrowersje. W wyroku tym, Trybunał uznał prymat wolności religijnej nad prawami zwierząt (traktowanymi jako element ochrony środowiska). Z dwóch spraw dotyczących wysokości kar pieniężnych, w jednej stwierdził naruszenie Konstytucji (poprzez brak zróżnicowania kar za wycięcia krzewu lub drzewa zależnie od okoliczności), w drugiej zaś oddalił wniosek.

# Bibliografia

## Literatura

- Auscaler G., *Pojęcie chuligaństwa w radzieckim ustawodawstwie karnym*, „Państwo i Prawo”, z. 7/1951.
- Bagińska L., *Skarga Konstytucyjna*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, B. Banaszak (red.), Warszawa 2012.
- Biłgorajski A., *Granice wolności wypowiedzi przedstawicieli zawodów prawniczych*, Warszawa 2015.
- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014.
- Gibiec J., *Komentarz do art. 104 KPC*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, E. Marszałkowska-Krześ (red.), Legalis/el. 2016.
- Górniok O., Bojarski J., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, M. Filar (red.), Warszawa 2014.
- Górski A., Walentynowicz L., *Komentarz do art. 79*, [w:] *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Huchla A., *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Jackowski M., *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 33/13)*, „Przegląd Sejmowy”, 4(129)/2015.
- Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
- Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, *Komentarz ogólny nr 13: Prawo do edukacji*, E/C.12/1999/10.
- Kotowski W., *Prawo o ruchu drogowym*, Warszawa 2015.
- Kotowski W., *Głosa do wyroku TK z dnia 4 listopada 2014 r., U 4/14*.
- Księga Kapłańska, rozdział 11.
- Lanowski P., *Notariat*, LEX 1998.
- Lechna M., *Sąd sądem, a sprawiedliwość po stronie bogatych*, „Rzeczpospolita”, 11 luty 2014 r.

- Łętowska E., Grochowski M., Wiewiórowska-Domagalska A., „*Wiąże, ale nie przekonuje (wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 52/13 o uboju rytualnym)*”, „Państwo i Prawo”, 6/2015.
- Małecki P., Mazurkiewicz M., *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Marciniak A., *Komentarz do art. 493 KPC*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz. Art. 367–729*, A. Marciniak, K. Piasecki (red.), Legalis/el. 2016.
- Musiąła A., *Glosa do wyroku TK z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13*.
- Nita A., *Prawo podatkowe*, [w:] *Prawo podatkowe*, H. Dzwonkowski (red.), Warszawa 2010.
- Nita B., Światłowski A., *Zakaz łącznego stosowania przepisów ustawy nowej oraz ustawy dawnej na tle art. 4 § 1 k.k.*, „Prokuratura i Prawo”, nr 3/2001.
- Obowiązki i uprawnienia kuratorów sądowych*, [www.trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7289-obowiazki-i-uprawnienia-kuratorow-sadowych/](http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7289-obowiazki-i-uprawnienia-kuratorow-sadowych/).
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Rajkiewicz A., *Polityka społeczna*, Warszawa 1979.
- Safjan M., *Prawo do ochrony życia prywatnego i autonomia jednostek w orzecznictwie TK, Księga XX-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Schrager A., *This is what would happen if college tuition became free in America*, Quartz, 16.10.2015, [www.qz.com/523236/this-is-what-would-happen-if-college-tuition-became-free-in-america/](http://www.qz.com/523236/this-is-what-would-happen-if-college-tuition-became-free-in-america/).
- Singer P., *Wyzwolenie zwierząt*, Warszawa 2004.
- Wniosek OPZZ w sprawie K 1/13, s. 4, [www.ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/13](http://www.ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/13).
- Woleński J., *Trybunału Konstytucyjnego problemy z logiką*, [www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150226/wolenski-waga-trybunalu-konstytucyjnego-nie-byla-wytarowana](http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150226/wolenski-waga-trybunalu-konstytucyjnego-nie-byla-wytarowana).
- [www.fzp.net.pl/sites/default/files/pliki/Szechita%20II.pdf](http://www.fzp.net.pl/sites/default/files/pliki/Szechita%20II.pdf).
- [www.mzr.pl/pl/pliki/uboj\\_muzulmanski.pdf](http://www.mzr.pl/pl/pliki/uboj_muzulmanski.pdf).
- [www.nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=31](http://www.nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=31)
- [www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/1453804,TK-zwiazki-zawodowe-takze-dla-zatrudnionych-na-smieciowkach-Mecina-projekt-noweli-ustawy-wkrotce-na-rzadzcie](http://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/1453804,TK-zwiazki-zawodowe-takze-dla-zatrudnionych-na-smieciowkach-Mecina-projekt-noweli-ustawy-wkrotce-na-rzadzcie).
- [www.the614thcs.com/27.67.0.0.1.0.phtml](http://www.the614thcs.com/27.67.0.0.1.0.phtml).
- [www.the614thcs.com/27.67.0.0.1.0.phtml](http://www.the614thcs.com/27.67.0.0.1.0.phtml).
- [www.trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/7441-uprawnienia-emerytalne-funkcjonariuszy-sluzby-celnej](http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/7441-uprawnienia-emerytalne-funkcjonariuszy-sluzby-celnej).
- Zawłocki R., *Występek o charakterze chuligańskim – art. 115 § 21*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom II*, M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2011.
- Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, A. Zoll (red.), Warszawa 2012.
- Zoll A., *Założenia politycznokryminalne kodeksu karnego w świetle wyzwań współczesności*, „Państwo i Prawo”, z. 9–10/1998.

## Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z 23 listopada 2011 r., sygn. V KK 220/11.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK17/02.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. S 4/14.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt III CZP 22/10, OSNC 2010.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2004 roku, sygn. FSK 182/04.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 2697/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 2700/14.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 31 października 2012 r., sygn. II AKa 121/12.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1971 r., sygn. V KRN 440/71.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 10 lipca 2013 r., sygn. IV KK 87/13.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2012 r., sygn. I UK 13/12 .
- Wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2011 r., sygn. III KK 134/11.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2004 r., sygn. V KK 194/03.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r. sygn. P 3/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 2003 r., sygn. K. 32/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., K 20/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r. , sygn. P 4/04.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2014, sygn. SK 22/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r., sygn. K 31/08.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. SK 62/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. K 23/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. U 2/14.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. SK 66/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. P 86/08.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. K 31/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. SK 1/14.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2015 r., o sygn. K 34/12.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 r., sygn. K 8/14.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. SK 55/13.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13.  
Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

## Akty prawne

- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50 poz. 279).  
Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607 ze zm.).



- Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38 poz. 169).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127 poz. 1066 ze zm.).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139 poz. 992 ze zm.).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153 poz. 1227 ze zm.).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o związkach zawodowych. (Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 854 ze zm.).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.).
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.; Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., obecnie Dz. U. z 2016 r. poz. 718).
- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175 ze zm.).
- Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175, ze zm.).
- Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1668).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 139 poz. 1328).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. 2003 Nr 220 poz. 2181).

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76 poz. 671, z 2009 r. Nr 112 poz. 936 oraz z 2010 r. Nr 125 poz. 849).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerezeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018 (Dz. U. z 2015 r. poz. 517).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. 2015 r. poz. 85).
- Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. 2002 Nr 170 poz. 1393).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. Nr 41 poz. 238).
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.
- Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6 poz. 39).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. z 2015 r. poz. 1595).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz. 88, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198).
- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r., o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 215 poz. 1823, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r., o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 215 poz. 1823, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870).
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. Nr 22 poz. 91, ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 264, ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106 poz. 482, ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 266).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. na dzień rozpoznawania spraw Dz. U. z 2013 poz. 627 ze zm.).

- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226 poz. 1648).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240 poz. 1431).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162 poz. 1692).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153 poz. 1227).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 67, ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222).
- Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95 poz. 1101).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 396).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 1997 Nr 111 poz. 724).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115 poz. 966).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 598).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 127 poz. 721 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (test jedn. Dz. U. Nr 167 poz. 1398 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141 poz. 1492).

## Bibliografia

---

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179 poz. 1485 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 133 poz. 883 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. – Przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 1961 r. Nr 10 poz. 57 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206 poz. 1591).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89 poz. 555).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73 poz. 764 ze zm.).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (w brzmieniu: Dz. U. Nr 102 poz. 643, z 2000 r. ze zm.).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35 poz. 233).