

Przegląd orzecznictwa – prawo konstytucyjne

**Wyrok z 10 marca 2010 r.
(sygn. akt U 5/07 ZU TK
20/3/A/2010)**

Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podstawowe należy uznać za niekonstytucyjne.

Konstytucja, oparta na współczesnych standardach dojrzałej

demokracji europejskiej, traktuje wolność jednostki jako fundamentalną wartość społeczeństwa demokratycznego, przysługującą jednostce z natury, niepodważalną i niezbywalną, będącą źródłem rozwoju jej osobowości oraz źródłem pomyślności osobistej i rozwoju społecznego.

W wyniku kontroli zainicjowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. Nr 214, poz. 1575) jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zm.), a nadto, że jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W toku niniejszego postępowania, Trybunał Konstytucyjny

wypowiadał się w przedmiocie zgodności z normami wyższego rzędu, regulacji rozporządzenia wykonawczego, wydanego do ustawy o CBA. Unormowanie to dotyczyło korzystania ze środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic, które miały być stosowane na polecenie sądu lub prokuratora (pkt 1) lub wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo (pkt 2).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wymóg zamieszczenia w ustawie wszystkich podstawowych elementów norm prawnych jest szczególnie ważny w zakresie materii regulującej pozycję jednostki w społeczeństwie demokratycznym, zwłaszcza w sferze relacji między jednostką a władzą publiczną. Akt normatywny wydawany na podstawie ustawy w granicach jej upoważnienia musi szczególnie precyzyjnie upoważnienie to realizować.

Zwrócono uwagę, że na gruncie treści normatywnych art. 92

ust. 1 Konstytucji, nie jest dopuszczalne, aby część przesłanek określających przypadki stosowania kajdanek i prowadnic była zamieszczona w ustawie, a pozostałe przesłanki w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy. (...) Nie jest w konsekwencji również dopuszczalne, aby organy stosujące kajdanki lub prowadnice czyniły to na podstawie norm konstruowanych z elementów zawartych w przepisach ustawowych oraz z elementów zamieszczonych w przepisach rozporządzenia, wydanego na podstawie ustawy.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wprowadzenie, przez zaskarżony przepis rozporządzenia, w zakresie stosowania kajdanek i prowadnic, kategorii przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, jest naruszeniem art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z powyższymi wzorcami kontroli również dlatego, że bez upoważnienia ustawowego wprowadził obligatoryjne ich stosowanie.

Istota nietykalności osobistej wiąże się nie tylko, co Trybunał podkreślił, z nietykalnością cielesną, ale polega na nienaruszalności integralności cielesnej i duchowej człowieka, którego tożsamość określa nie tylko ciało, ale również wewnątrz psychiczne. Szczególna wartość, jaką jest nietykalność osobista człowieka, jako osoby ludzkiej wiąże się dlatego w sposób szczególnie silny z godnością człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji, że jest „przyrodzona”, „niezby-

walna” oraz że „stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”.

Zdaniem Trybunału, do zasad ograniczenia wolności osobistej, regulowanych ustawowo, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują. Natomiast przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji, należy rozumieć (...), regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczaniu wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, nakaz skierowany do ustawodawcy, aby ograniczając w danej regulacji prawnej wolność osobistą (tylko droga ustawowa jest dopuszczalna), zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. (...) Art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w podstawowych aktach prawnych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności

konstytucyjnych. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji ograniczającej wolność osobistą wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej.

Powyższa analiza doprowadziła do stwierdzenia, że normodawca, w sposób niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 41 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, „dodał” do ogólnych (wspólnych) przesłanek stosowania środków przymusu bezpośredniego, określonych w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA, przesłanki szczególne, dotyczące stosowania kajdanek i prowadnic (...). Wspomniane przesłanki szczególne dotyczą zasad i trybu ograniczania wolności osobistej, dlatego są również niezgodne z art. 41 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji.

Wyrok z 8 kwietnia 2010 r.¹ (sygn. akt P 1/08)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 IV 2010 r. (sygn. akt P 1/08) wiąże się z problematyką oceny obowiązku gminy polegającego na zapewnieniu lokalu socjalnego osobom, którym sąd nakazał opróżnienie zajmowanego przez nich lokalu. Kwestia odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego była już wcześniej przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego², który zwracał uwagę

¹ OTK nr 4A/2010, poz. 33.

² Por.: wyrok TK z 23 V 2006 r., sygn.: SK 51/05 (OTK ZU nr 5A/2006, poz. 58) oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego

na jej ścisły związek z prawem do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej oraz z gwarantowaną przez Konstytucję ochroną własności. Odniesienia do tych instytucji znalazły się także w przedmiotowym wyroku, jednakże główną uwagę Trybunał poświęcił analizie elementów wynikających z wzorców kontroli tj. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W tezie wyroku Trybunał stwierdził, iż art. 18 ust. 5 ustawy z 21 VI 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: u.o.p.l.)³ w związku z art. 417 § 1 ustawy z 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny jest zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Przedmiotowy wyrok zapadł na skutek pytania prawnego, z którym zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego sąd powszechny rozstrzygający sprawę o odszkodowanie z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobie uprawnionej z mocy wyroku eksmisyjnego. W ocenie wnioskodawcy wzrost wydatków związanych z wypłatą takich odszkodowań oraz niezapewnienie przez ustawodawcę dodatkowych środków na ich pokrycie narusza art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Stosownie do treści art. 167 ust. 1 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zgodnie natomiast z ust. 4 art. 167 zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Analiza przedstawionych wyżej zapisów ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że intencją ustrojodawcy było wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w środki niezbędne do realizacji ich zadań. Innymi słowy, konieczne jest zapewnienie równowagi pomiędzy zadaniami wyznaczonymi jednostkom samorządu terytorialnego a źródłami ich finansowania. W ten sposób, wyznaczenie nowego zadania gminie, powiatowi, bądź województwu determinuje zmianę w podziale dochodów publicznych.

Odpowiadając na pytanie prawne Trybunał Konstytucyjny musiał po pierwsze rozważyć, czy obowiązek gminy polegający na wypłacie odszkodowania właścicielowi lokalu stanowi zadanie, którego realizacja powoduje konieczność partycypacji gminy w dochodach publicznych. Po drugie, Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy wejście w życie przepisów nakładających na gminy wspomniany obowiązek obliguje ustawodawcę do zapewnienia dodatkowych środków na pokrycie takich wydatków. Trybunał słusznie zauważył przy

tym, że „sam fakt zwiększenia zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na trudności dowodowe praktycznie uniemożliwiające ocenę dysproporcji pomiędzy zadaniami nałożonymi na gminę przez ustawę a jej dochodami. Z tego punktu widzenia – w ocenie Trybunału – nie jest możliwa ocena konstytucyjności kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył przy tym, że wspomniany wzorzec kontroli dotyczy rozwiązań systemowych i w związku z tym – jak się wydaje – można stwierdzić, że dotyczący zaniechania konkretnej gminy przepis art. 18 ust. 5 u.o.p.l. nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do kwestii zgodności wskazanych w pytaniu prawnym przepisów z art. 167 ust. 4 Konstytucji Trybunał uznał, że „przywrócenie w pełnym zakresie obowiązku odszkodowawczego za niedostarczenie lokalu socjalnego nie stanowi nowego zadania samorządu gminnego, ponieważ odpowiedzialność z tego tytułu jest konsekwencją zaniechania realizacji zadania polegającego na dostarczeniu w określonych prawem wypadkach lokali socjalnych”. Trybunał stwierdził zatem, że odpowiedzialność odszkodo-

go z 11 IX 2006 r., sygn.: P 14/06 (OTK ZU nr 8A/2006, poz. 102.)

3 Por.: wyrok TK z 23 V 2006 r., sygn.: SK 51/05 (OTK ZU nr 5A/2006, poz. 58) oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 IX 2006 r., sygn.: P 14/06 (OTK ZU nr 8A/2006, poz. 102.)

wawcza gminy nie jest wynikiem nowego zadania nałożonego na gminę przez ustawę, lecz „konsekwencją niewykonywania istniejącego zadania”.

Wydając przedmiotowy wyrok Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny potwierdził konieczność istnienia rozwiązań ustawowych zmierzających do wyrówna-

nia szkody powstałej po stronie właściciela lokalu wskutek braku stosownych działań gminy. Szczególnie istotne z punktu widzenia praktyki stosowania prawa jest zaakcentowanie w uzasadnieniu wyroku TK motywacyjnej funkcji odszkodowania przewidzianego w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. Z uzasadnienia wyroku płynie bowiem

wniosek, że zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób, wobec których sąd orzekł eksmisję, w sposób aktywny i skuteczny. W takim kontekście obowiązek odszkodowawczy gminy jawi się jako negatywny skutek niepodjęcia stosownych zadań, którego to skutku gmina powinna starać się uniknąć.