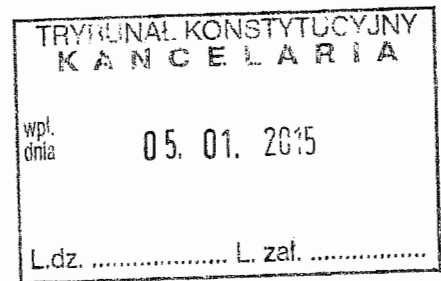


Warszawa, dnia 12 grudnia 2014 r.

Wnioskodawca:
Grupa Posłów
na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
adres do korespondencji:
Klub Parlamentarny Sprawiedliwa Polska
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa



Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW O ZBADANIE ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ
ART. 1 PKT 6 USTAWY Z DNIA 26 WRZEŚNIA 2014 R.
O ZMIANIE USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW
W ZAKRESIE, W JAKIM DODAJE ON ART. 83A UST. 2 DO USTAWY O FINANSACH
PUBLICZNYCH

Niniejszym, działając na podstawie art. 188 pkt 1 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn zm.) /dalej jako: Konstytucja/ oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 r., Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) /dalej jako: ustawa o TK/

WNOSIMY O

zbadanie zgodności art. 1 pkt. 6 ustawy z dnia z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1626) /dalej jako: ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych/ w zakresie, w jakim dodaje on art. 83a ust. 2 do ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) /dalej jako: ustawa o finansach publicznych/ od dnia 1 stycznia 2015 r., w którym Minister Finansów zyskuje upoważnienie do czasowego zarządzania, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa środkami z depozytów sądowych z:

1. art. 2 Konstytucji (zasadą poprawnej legislacji) poprzez posłużenie się dla uzyskania korzyści dla budżetu państwa nieadekwatną konstrukcją prawną, która nie powinna być wykorzystywana dla obniżenia długu publicznego;
2. art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych) poprzez nadanie Ministrowi Finansów uprawnienia do korzystania w celach publicznych z prywatnych środków finansowych zdeponowanych na rachunkach depozytowych, czym narusza prawo własności.

Jednocześnie informujemy, że przedstawicielem wnioskodawców uprawnionym do ich reprezentowania w sprawie niniejszego wniosku wyznaczony został poseł, Andrzej Dąbrowski.

UZASADNIENIE

1. Umocowanie do wniesienia wniosku.

Niniejszy wniosek został złożony w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP przez grupę posłów, którzy zostali wybrani do pełnienia funkcji posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji, według listy stanowiącej Załącznik nr 1 do niniejszego wniosku. Grupa ta działając łącznie jest uprawniona do złożenia niniejszego wniosku z mocy art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji bez względu na rodzaj oraz przedmiot zaskarżonego aktu normatywnego, a tym samym jest uprawniona do pełnienia roli uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z mocy art. 27 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wobec powyższego należy przyjąć, że wnioskodawca jest podmiotem w pełni uprawnionym do zainicjowania kontroli legalności i konstytucyjności przepisu objętego niniejszym wnioskiem.

2. Treść przepisu, o którego zbadanie wnosi Wnioskodawca i konsekwencje jego wejścia w życie.

Dodany ustawą z dnia 26 września 2014 r. do ustawy o finansach publicznych od dnia 1 stycznia 2015 r. art. 83a stanowi w ust. 1, że „*Minister Finansów otwiera w Banku Gospodarstwa Krajowego rachunki bankowe w złotych lub walutach obcych, na których są przechowywane pieniądze przyjęte do depozytu sądowego lub składane na tych rachunkach na podstawie odrębnych przepisów (rachunki depozytowe Ministra Finansów)*”. Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych została już prawidłowo ogłoszona w dzienniku ustaw, przepisy przejściowe ustawy przewidują jednak, że jej postanowienia (w większości – w tym również kwestionowany art. 83a ustawy o finansach publicznych) wejdą w życie od 1 stycznia 2015 r. Konsekwencją wejścia w życie cytowanego powyżej przepisu będzie przede wszystkim zmiana miejsca przechowywania depozytów sądowych, składanych na podstawie odpowiednich przepisów prawa. Obecnie depozyty sądowe są co do zasady przechowywane na rachunkach bankowych sądów, prowadzonych stosownie do § 12 i nast. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1476).

Zgodnie z art. 83a ust. 2 ustawy o finansach publicznych (od dnia 1 stycznia 2015 r.), „*Minister Finansów jest upoważniony do czasowego zarządzania, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu*

Państwa, środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach depozytowych Ministra Finansów z obowiązkiem ich zwrotu na każde żądanie wraz z należnymi odsetkami". Skutkiem wejścia w życie przedmiotowego przepisu będzie zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i w konsekwencji obniżenie długu publicznego oraz minimalizowanie kosztów jego obsługi.¹ W aktualnym stanie prawnym środki pieniężne złożone w depozytach sądowych nie mogą być wykorzystywane na potrzeby budżetu państwa. Minister Finansów nie posiada kompetencji do zarządzania takimi środkami w celach wskazanych w powyższym przepisie. Konsekwencją omówionych wyżej zmian prawodawczych stały się również nowelizacja przepisów niektórych ustaw (art. 2 i 3 ustawy nowelizującej) oraz uregulowanie kwestii przejściowych (art. 8 ustawy nowelizującej).

3. Instytucja depozytu sądowego

Zbadanie zgodności z konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych wymaga przede wszystkim ustalenia sytuacji prawnej osoby, która przekazała środki pieniężne do depozytu sądowego, a także celów, jakim służy instytucja depozytu sądowego. Złożenie przedmiotu świadczenia (w tym środków pieniężnych) do depozytu sądowego jest przewidziane w przepisach licznych ustaw, w szczególności Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego.² Celem złożenia przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego jest m.in. zwolnienie się z zobowiązania przez dłużnika (por. art. 467-470 KC) albo zabezpieczenie spełnienia roszczenia.³ Zdeponowanie środków pieniężnych (lub innych rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku) w depozycie sądowym powoduje powstanie stosunku prawnego o cechach umowy przechowania nieprawidłowego.⁴ Dlatego też do tego stosunku znajdują zastosowanie przepisy KC o przechowaniu nieprawidłowym (art. 845 w związku z innymi przepisami KC). W konsekwencji, złożenie środków pieniężnych do depozytu sądowego co do zasady powoduje przeniesienie własności tych środków na rzecz Skarbu Państwa, natomiast po stronie składającego (lub innego podmiotu - np. wierzyciela) powstaje roszczenie o ich zwrot w warunkach określonych stosownymi przepisami (art. 693¹¹ i nast. KPC).

Funkcją depozytu sądowego, będącego stosunkiem prawnym o cechach przechowania nieprawidłowego, jest swego rodzaju piecza nad środkami pieniężnymi przekazanymi przez składającego. Należy podkreślić, że celem gospodarczym cywilnoprawnej umowy przechowania nieprawidłowego nie jest czerpanie zysku przez żadną ze stron. Korzyść, jaką otrzymuje składający, polega na pieczy nad pieniędzmi oddanymi na przechowanie,

¹ uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2509, s. 5

² A. Zieliński, Złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego, "Monitor Prawniczy" nr 2/2008

³ K. Markiewicz, Zwrot przedmiotu z depozytu sądowego, cz. I i II, "Monitor Prawniczy" nr 10/2008 i nr 11/2008

⁴ K. Markiewicz, op. cit.

natomiast z drugiej strony przechowawca ma możliwość rozporządzania tymi pieniędzmi (zob. art. 845 KC). Natomiast korzystanie z „cudzego” kapitału (np. w celu osiągnięcia zysku) w zamian za wynagrodzenie (np. w postaci odsetek) jest charakterystyczne dla umowy pożyczki, a nie depozytu nieprawidłowego. Jak było już podnoszone powyżej, z punktu widzenia prawa cywilnego osoba, która złożyła środki pieniężne do depozytu sądowego, przestaje być ich właścicielem. Własność tych środków przechodzi na Skarb Państwa, natomiast składający uzyskuje w zamian roszczenie o wydanie ich równowartości (w sytuacjach określonych stosownymi przepisami; np. zgodnie z art. 469 § 1 KC, dłużnik może odebrać przedmioty złożone do depozytu sądowego do momentu, w którym wierzyciel nie zażąda ich wydania). Jednak nie powinno budzić wątpliwości, że z ekonomicznego punktu widzenia pieniądze złożone w depozycie sądowym pozostają w dalszym ciągu pieniędzmi, które „należą” do składającego, stanowią element jego mienia. Obowiązujące przepisy prawa wskazują okoliczności, w których składający traci możliwość odebrania środków pieniężnych, jakie zostały złożone w depozycie (np. gdy wierzyciel zażądał wydania depozytu zgodnie z treścią art. 693¹¹ § 1 KPC, art. 469 § 1 KC). Są to więc pieniądze, które nie powinny być traktowane jako „własność” Skarbu Państwa. Mając na uwadze cechy i skutki ekonomiczne stosunku prawnego, jaki powstaje w wyniku złożenia środków pieniężnych do depozytu sądowego, należy uznać, że - z konstytucyjnego punktu widzenia - osobie, która przekazała środki pieniężne do depozytu sądowego, przysługuje do tych środków prawo własności, podlegające ochronie na podstawie art. 21 i 64 Konstytucji. Teza taka znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.⁵

4. Niezgodność z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)

Z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest wywodzona tzw. zasada poprawnej (przyswoitej, rzetelnej) legislacji. Zasada ta określa, w jaki sposób powinno być tworzone prawo w demokratycznym państwie prawnym. Odnosi się przede wszystkim do „jakości” tworzonego prawa, a w mniejszym stopniu do procedury jego stanowienia. Uzasadnieniem zasady poprawnej legislacji jest zasada lojalności państwa względem obywatela, zwana również zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.⁶ Ustawodawca tworząc nowe przepisy prawa zawsze zamierza realizować określone cele czy chronić pewne wartości. Zasada poprawnej legislacji nakazuje ustawodawcy używać do tego adekwatnych instrumentów. Oznacza to, że ustawodawca nie może realizować danego celu czy chronić danej wartości w dowolny sposób, lecz powinien przede wszystkim sięgnąć do uznanych w polskiej i europejskiej kulturze prawnej instytucji prawnych, które z założenia mają służyć osiągnięciu

⁵ wyrok TK z dnia 4 września 2006 r., sygn. akt U 7/05; wyrok TK z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03

⁶ wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00

określonych skutków społecznych lub gospodarczych. Niedopuszczalne z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji jest natomiast wykorzystywanie instytucji prawnych w celach, do których dana instytucja nie powinna być wykorzystywana. Innymi słowy, naruszeniem poprawnej legislacji jest posługiwanie się nieadekwatnymi instytucjami i konstrukcjami prawnymi.⁷

Zasadniczym celem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych jest - jak zadeklarowano w uzasadnieniu projektu ustawy - obniżenie długu publicznego, a więc ochrona wartości konstytucyjnej, jaką jest tzw. równowaga budżetowa. Natomiast w świetle Konstytucji podstawowym instrumentem, z jakiego powinno korzystać państwo w celu realizacji ww. wartości, jest władztwo daninowe, którego wykonywanie polega na nakładaniu w drodze ustawy ciężarów i innych świadczeń publicznych, w szczególności podatków (art. 84, 217 Konstytucji). Podobnym celom mogą służyć środki, o których mowa w art. 216 ust. 2 Konstytucji, czyli m.in. emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa.

Będący przedmiotem niniejszego wniosku przepis wprowadza mechanizm, w którym osoby składające środki pieniężne do depozytów sądowych staną się niejako przymusowymi „pożyczkodawcami” Skarbu państwa. Ich środki, nie pochodzące z podatków czy innych danin publicznych, zostaną na pewien czas - niezależnie od ich woli - wykorzystane dla obniżenia poziomu długu publicznego. Realizacji tego celu służą jednak inne konstrukcje prawne przewidziane przez Konstytucję - w szczególności ciężary lub świadczenia publiczne (w tym podatki) oraz papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa, przede wszystkim tzw. skarbowe papiery wartościowe (art. 95 i nast. ustawy o finansach publicznych). Korzystanie przez państwo w pieniądze obywateli powinno przybierać formy właściwe, preferowane przez Konstytucję dla osiągnięcia tego typu celu. Wykorzystywanie w takim przypadku instytucji depozytu sądowego - jako instytucji, która w założeniu nie służy korzystaniu ze zdeponowanych pieniędzy przez przechowawcę - jest niewłaściwe, co w przekonaniu wnioskodawców uzasadnia zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji. Ustawodawca, zmierzając do obniżenia poziomu długu publicznego, posłużył się nieadekwatną konstrukcją prawną, która ze swej istoty nie powinna być wykorzystywana do realizacji tego typu celu.

Kolejnym powodem naruszenia zasad poprawnej legislacji przez przedmiotową regulację jest zaburzenie pewnej „spójności aksjologicznej” systemu prawa, będącej wartością chronioną na podstawie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.⁸ Owa „niespójność” wynika z tego, że jeżeli obywatele, chcąc zrealizować cel, jakemu służy umowa pożyczki, skorzystają z instytucji depozytu nieprawidłowego, to z reguły spotykają się z negatywną reakcją państwa. Tego typu działanie jest bowiem

⁷ wyrok TK z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08

⁸ wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/06

traktowane jako obejście prawa, zwłaszcza w płaszczyźnie prawa podatkowego.⁹ Można powiedzieć, że takie podejście jest wyrazem szerszej zasady - mówiącej, iż w państwie prawnym konstrukcje i instytucje prawne powinny być wykorzystywane w sposób adekwatny do funkcji, jakie powinny pełnić.

Z zasady lojalności państwa względem obywatela wynika, że jeżeli państwo w sposób negatywny ocenia pewne działania obywateli, to co do zasady samo również nie powinno dopuszczać się analogicznych działań. W konsekwencji, skoro skorzystanie przez obywatela z depozytu nieprawidłowego dla osiągnięcia skutku, jakiemu powinna służyć umowa pożyczki, jest oceniane przez państwo jako obejście prawa, to tym bardziej samo państwo nie powinno wykorzystywać konstrukcji depozytu sądowego (który, gdy chodzi o środki pieniężne, jest oparty na umowie depozytu nieprawidłowego) dla celów, którym tak naprawdę powinna służyć emisja skarbowych papierów wartościowych (tj. uzyskanie od obywateli „pożyczki”, zmierzającej do obniżenia długu publicznego).

5. Niezgodność z prawem do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

Z ekonomicznego punktu widzenia środki pieniężne złożone do depozytu sądowego pozostają co do zasady w dalszym ciągu elementem mienia składającego (chyba że zachodzą okoliczności przewidziane przez prawo, w których składający traci możliwość żądania zwrotu środków złożonych w depozycie - np. wydania tych środków skutecznie zażądał wierzyciel). W konsekwencji, osobie składającej środki finansowe do depozytu sądowego przysługuje do tych środków prawo podlegające ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 64 Konstytucji, zgodnie z treścią którego: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” a także na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji zgodnie z treścią którego: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

O tym, że uprawnienia państwa wobec środków zdeponowanych w depozytach sądowych podlegają ocenie z punktu widzenia art. 64 Konstytucji świadczy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 września 2006 r., sygn. akt U 7/05, regulację określającą sposób postępowania z oprocentowaniem naliczanym od sum depozytowych TK uznał za regulację ograniczającą prawo własności w rozumieniu art. 64 Konstytucji (z tego punktu widzenia nie miał jakiegokolwiek znaczenia fakt, że zaskarżona regulacja wynikała z rozporządzenia, a nie z ustawy). Z kolei w wyroku z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03 w taki sam sposób zakwalifikowano przepis dotyczący likwidacji depozytów.

W świetle powyższych uwag nie powinno budzić wątpliwości, że przyznanie Ministrowi Finansów prawa do zarządzania - nawet czasowego - środkami pieniężnymi

⁹ wyrok NSA z dnia 14 marca 2003 r., sygn. akt III SA 2136/01

zgrupowanymi na rachunkach depozytowych, bez zgody osób, które są właścicielami tych środków, jest ingerencją w ochronę prawa własności. Art. 83a ust. 2 ustawy o finansach publicznych (na dzień 1 stycznia 2015 r.) zakłada czasowe „upublicznienie” prywatnych środków finansowych zdeponowanych na rachunkach depozytowych w taki sposób, że właściciel traci kontrolę nad korzystaniem z należących do niego środków finansowych. Do jednego z zasadniczych elementów prawa własności należy zaś - obok prawa do rozporządzania i pobierania pożytków - uprawnienie do korzystania z przedmiotu własności.¹⁰

Uprawnienie to oznacza m.in., że korzystanie z przedmiotu własności przez podmiot inny niż właściciel wymaga jego zgody. Przepis zakładający, że z należącej do kogoś rzeczy można korzystać bez takiej zgody - a więc również wbrew woli właściciela - jest ograniczeniem prawa własności.

Z tych przyczyn należy uznać, że art. 83a ust. 2 ustawy o finansach publicznych (na dzień 1 stycznia 2015 r.) jest przepisem ograniczającym prawo własności, co w konsekwencji nakazuje dokonanie jego oceny z punktu widzenia konstytucyjnego standardu dopuszczalności ingerencji w ochronę konstytucyjnych wolności i praw.

Przepisy ograniczające wolności lub prawa konstytucyjne powinny być rozpatrywane w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z treścią którego: „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”. Gdy chodzi o ograniczenie prawa własności, to ww. regulacja powinna być odczytywana w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który mówi, że: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Podstawowym warunkiem dopuszczalności ograniczania wolności lub praw konstytucyjnych jest zasada wyłączności ustawowej, w przypadku ograniczania prawa własności zasada wyłączności ustawowej ma charakter kwalifikowany.¹¹ Należy odnotować, że również w orzecznictwie TK wskazuje się, iż formuła „tylko w drodze ustawy” (użyta nie tylko w art. 64 ust. 3, lecz również w art. 22 Konstytucji, mówiącym o wolności działalności gospodarczej) służy podkreśleniu, iż wyłączenie ustawy ma silniejszy charakter niż w przypadku, gdy ustrojodawca posługuje się zwrotem „tylko w ustawie”.¹² Oczywiście, przedmiotowy zabieg legislacyjny został zamieszczony w ustawie i w tym zakresie nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Jednak zasada wyłączności ustawy nie powinna być odczytywana tylko w sposób formalny, jako nakaz zamieszczenia przepisu ograniczającego wolności lub prawa w ustawie. Zasada, o której mowa, odnosi się również do treści (jakości) przepisu ustawowego. Po pierwsze, przepis ograniczający

¹⁰ wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98

¹¹ uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt /I OPS 2/12

¹² wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09

wolności lub prawa powinien w najwyższym możliwym stopniu odpowiadać standardowi poprawnej legislacji. Po drugie, przepis taki nie powinien pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody w konkretyzowaniu regulacji w odniesieniu do spraw indywidualnych.¹³

W odniesieniu do naruszenia standardu poprawnej legislacji - jak wyjaśniono wyżej - powyższy przepis posługuje się nieadekwatną konstrukcją prawną dla osiągnięcia celu, jakim jest zmniejszenie długu publicznego. Należy uznać, że ograniczanie wolności lub praw poprzez posłużenie się nieodpowiednią, nieadekwatną konstrukcją prawną jest równocześnie naruszeniem zasady wyłączności ustawy, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji - tym bardziej w przypadku gdy chodzi o prawo własności, dla którego zasada ta przybiera postać kwalifikowaną (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Zgodnie z treścią art. 83a ust. 2 ustawy o finansach publicznych (na dzień 1 stycznia 2015 r.), Minister Finansów ma zostać upoważniony do „czasowego zarządzania” środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach depozytowych Ministra Finansów. Ustawodawca przyznając Ministrowi tak określone zadanie publiczne nie wskazuje jednak, jakie konkretnie konkretne kompetencje miałyby służyć realizacji tego zadania. Gdyby chodziło o środki publiczne, np. pochodzące z podatków czy innych danin publicznych, to - w mojej ocenie - przepis o takim poziomie ogólności nie budziłby wątpliwości. W zakresie dysponowania środkami publicznymi można przyznać Ministrowi Finansów więcej luzu decyzyjnego. Skoro jednak chodzi o środki prywatne, stanowiące mienie osób fizycznych niepublicznych jednostek organizacyjnych, to należy uznać, że ustawodawca pozostawił organowi stosującemu prawo nadmierny zakres swobody w kształtowaniu (konkretyzowaniu) treści ograniczeń prawa własności. Jest to kolejny powód, dla którego badany przepis narusza zasadę wyłączności ustawy jako warunek zgodnego z Konstytucją wprowadzania ograniczeń prawa własności. Z przedstawionych wyżej przyczyn opiniowaną regulację należy ocenić jako niezgodną z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczenia w korzystaniu z wolności lub praw mogą być wprowadzane 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”. Powyższy przepis Konstytucji wymienia wartości konstytucyjne, których ochrona może być przesłanką uzasadniającą ograniczenie wolności lub praw konstytucyjnych. Niewątpliwie również tzw. równowaga budżetowa państwa jest wartością konstytucyjnie chronioną.¹⁴ Jednak wartość ta nie została wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co oznacza, że samo dążenie do naprawy stanu finansów publicznych, np. przez obniżenie wysokości długu publicznego, nie może być wyłączną i wystarczającą przesłanką

¹³ wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00

¹⁴ wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12

ograniczania wolności lub praw konstytucyjnych. Można to tłumaczyć tym, że ingerencja w sytuację prawną jednostek motywowana ochroną równowagi budżetowej państwa powinna być realizowana przede wszystkim w drodze nakładania na jednostki obowiązków (w szczególności ciężarów i świadczeń publicznych - art. 84 Konstytucji), a nie przez ograniczanie wolności lub praw.

W tym kontekście warto wskazać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż „nie będą naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji jedynie te - spośród uznanych za przydatne w świetle konstytucyjnych wartości - ograniczenia praw i wolności, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób. (...) Pierwszeństwo przed zasadą chroniącą prawa i wolności może mieć in concreto bowiem tylko ta zasada, która przydatna w demokratycznym państwie prawa (np. służąca realizacji dobra wspólnego), chroni zarazem wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. prawa i wolności, ochronę środowiska).

Zasada taka będąc zarazem przydatna i niezbędna w rozumieniu tego przepisu ma większą wagę, a zatem i pierwszeństwo przed zasadą chroniącą prawo lub wolność, które podlega ograniczeniu. Art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz charakter zasad konstytucyjnych stoją tym samym na przeszkodzie abstrakcyjnemu utożsamianiu wartości bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia publicznego z wartościami chronionymi przez inne konstytucyjne zasady prawa (np. dobro wspólne, solidarność społeczna). Wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości to warunki, ze względu na które in concreto rozstrzyga się o pierwszeństwie pozostających w kolizji zasad. Nie w każdym wszakże wypadku ograniczenia praw i wolności, wprowadzonego w celu realizacji zasady, która m. in. chroni wartości in abstracto zbieżne z pojęciem porządku publicznego, można mówić o pierwszeństwie tej zasady, a w konsekwencji o dopuszczalności ograniczenia praw i wolności z uwagi na ochronę porządku publicznego. W szczególności wykazanie przydatności ograniczenia przez powołanie się na konstytucyjną zasadę (np. dobra wspólnego albo sprawiedliwości społecznej) nie oznacza, że został spełniony warunek ograniczenia praw z uwagi na ochronę porządku publicznego lub ochronę praw i wolności innych osób. Narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji wprowadzenie ograniczeń praw i wolności, o których zarazem można stwierdzić, że są przydatne in abstracto dla realizacji konstytucyjnych wartości demokratycznego państwa prawnego oraz nie są niezbędne in concreto dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub praw i wolności innych osób”.¹⁵

Z cytowanego fragmentu wyroku TK można wyprowadzić wniosek, że abstrakcyjnie ujęta zasada czy wartość konstytucyjna - np. równowaga budżetowa - nie może być samodzielną przesłanką ograniczenia wolności lub praw konstytucyjnych. W przeciwnym

¹⁵ wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11

razie, regulację zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji można by było w bardzo łatwy sposób obejść - przez podniesienie prostego do udowodnienia argumentu, że dana regulacja będzie korzystna z punktu widzenia stanu finansów publicznych (np. przyniesie określone oszczędności czy pozwoli na obniżenie poziomu lub zahamowanie wzrostu długu publicznego).

Ustawodawca powinien więc wykazać, że konkretna regulacja ograniczająca wolności lub prawa - w tym regulacja motywowana potrzebą ochrony równowagi budżetowej - jest zarazem konieczna dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób. Ponadto, ochrona równowagi budżetowej może w większym stopniu uzasadniać ingerencję w te wolności lub prawa, które w ogóle nie mają rangi konstytucyjnej (lecz ich wyłączną podstawą są ustawy zwykłe), oraz te, co do których Konstytucja pozostawiła ustawodawcy względnie szeroką swobodę normodawczą, w szczególności dla tzw. praw socjalnych. Co do zasady kształtowanie zakresu i form korzystania z tych praw należy do ustawodawcy (np. art. 67 ust. 1 zd. 2, art. 81 Konstytucji), który określając ich treść może - i powinien - brać pod uwagę możliwości finansowe państwa. Gdy natomiast chodzi o prawo własności, to jego kształt i ograniczenia są silniej chronione przed ingerencją ustawodawcy, zwłaszcza mając na uwadze okoliczność, że ochrona własności nie jest wyłącznie prawem podmiotowym jednostek (art. 64 Konstytucji), lecz została podniesiona przez ustrojodawcę do rangi zasady ustrojowej państwa (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Dlatego też argument „z równowagi budżetowej” w przypadku ograniczania prawa własności powinien być używany absolutnie wyjątkowo, a przy tym w powiązaniu z przesłankami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Innymi słowy, obniżenie długu publicznego nie może być jedynym powodem ingerencji w ochronę prawa własności.

Należy też podkreślić, że chroniąc równowagę budżetową przez nakładanie na jednostki obowiązków - np. ciężarów lub świadczeń publicznych, w tym podatków (art. 84 Konstytucji) - ustawodawca dysponuje dużo szerszym marginesem swobody niż w sytuacji gdy z tego samego powodu ogranicza wolności lub prawa jednostek. W szczególności, nałożenie obowiązku (np. podatkowego) nie wymaga wykazania spełnienia przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.¹⁶ Samo dążenie do zahamowania wzrostu długu publicznego jest co do zasady wystarczającym powodem uzasadniającym np. podwyższenie podatku czy likwidację ulgi podatkowej. To samo można powiedzieć o wielu innych instrumentach, za pomocą których państwo może przeciwdziałać wzrostowi długu publicznego - np. zbycie czy obciążenie nieruchomości państwowych, udziałów lub akcji, emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa (art. 216 ust. 2 Konstytucji) nie wymaga uzasadnienia w świetle kryteriów proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W analizowanym przypadku nie mamy

¹⁶ wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06

jednak do czynienia z tego typu sytuacją. Wart. 83a ust. 2 ustawy o finansach publicznych (na dzień 1 stycznia 2015 r.) ustawodawca nie nakłada na jednostki ciężaru czy świadczenia publicznego, lecz ogranicza ochronę konstytucyjnego prawa podmiotowego, tj. prawa własności, którego ochrona jest przy tym jedną z naczelných zasad ustrojowych RP. W takim przypadku nie wystarczy więc wskazanie, że dana regulacja przyczyni się do obniżenia poziomu długu publicznego. Na ustawodawcy ciąży obowiązek wykazania, że jest to działanie konieczne z punktu widzenia ochrony wartości wymienionych wart. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem w uzasadnieniu projektu ustawy jako wartość przemawiającą za tym ograniczeniem wskazano wyłącznie dążenie do zmniejszenia długu publicznego, natomiast nie wyjaśniono, czy zachodzi konieczność ochrony którejkolwiek z wartości wskazanych wart. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczając wolności lub prawa konstytucyjne, to ustawodawca powinien wskazać wartość, wymienioną wart. 31 ust. 3 Konstytucji, dla której ochrony niezbędna - a nie tylko celowa czy pożądana - jest ingerencja w daną wolność lub prawo. Innymi słowy, na ustawodawcy spoczywa ciężar dowodu w tej kwestii.¹⁷ Wkraczając w zakres swobody chronionej konstytucyjnymi wolnościami lub prawami jednostek, ustawodawca powinien bowiem dokonać rzetelnego i wiarygodnego opisu interesu publicznego, przemawiającego za danym projektem ustawodawczym.¹⁸ Brak tego typu wyjaśnienia, zawartego w szczególności w projekcie ustawy, może świadczyć o tym, że ustawodawca nie dokonał odpowiedniego wyważenia wartości i przez to naruszył zasadę proporcjonalności. Ponadto, powołując się na równowagę budżetową jako powód, dla którego jest wprowadzane ograniczenie, należy wykazać, w jakim stopniu wejście w życie nowej regulacji może doprowadzić do poprawy stanu finansów publicznych. Sam fakt, że wejście w życie nowego prawa może mieć korzystny skutek z punktu widzenia równowagi budżetowej państwa, nie jest wystarczającym dowodem na konieczność ingerencji w wolności lub prawa konstytucyjne.¹⁹ Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych, nie spełnia przedstawionego wyżej standardu. Ma ono dosyć powierzchowny charakter, gdyż - poza abstrakcyjnie ujętym celem, jakim jest obniżenie poziomu długu publicznego - nie wskazano na żadną z wartości wymienionych wart. 31 ust. 3 Konstytucji, której ochrona uzasadniałaby ingerencję w wolność majątkową jednostek. Wyjaśnienie istnienia takiej konieczności jest zaś szczególnie ważne w sytuacji, gdy dochodzi do ograniczenia prawa własności - a to z uwagi na kwalifikowany standard poprawnej legislacji, wymagany konstytucyjnie dla tego typu regulacji (wynikający z art. 64 ust. 3 Konstytucji), a także fakt, że chodzi o jedną z naczelných zasad ustrojowych państwa (art. 21 ust. 1 Konstytucji).

Z wszystkich przedstawionych wyżej powodów uznać należy, że za wprowadzeniem ograniczenia w korzystaniu z prawa własności w formie przewidzianej w art. 83a ust. 2

¹⁷ wyrok TK z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06

¹⁸ wyrok TK z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08

¹⁹ wyrok TK z dnia 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09

ustawy o finansach publicznych (na dzień 1 stycznia 2015 r.) nie przemawia konieczność ochrony którejkolwiek z wartości konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Regulacja będąca przedmiotem opinii nie spełnia więc testu proporcjonalności ingerencji, jest tym samym niezgodna z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Konkluzje

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone powyżej argumenty, wyrażone w opinii dr hab. Marcina Wiącka²⁰ podnieść należy, że art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm w dniu 26 września 2014 r. (druk nr 2509 i nr 2724), w zakresie w jakim do ustawy o finansach publicznych dodaje od dnia 1 stycznia 2015 r. art. 83a ust. 2, jest niezgodny z:

- zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji),
- prawem do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze, wnosimy jak na wstępie.

W załączeniu:

- lista podpisów,
- 3 odpisy wniosku wraz z załącznikiem.

²⁰ Opinia prawna w sprawie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (druk nr 2509 i nr 2724) w szczególności art. 1 pkt 6 tej ustawy w zakresie obejmującym dodanie do ustawy o finansach publicznych art. 83a ust. 2.