

103/6/A/2008

**WYROK**

z dnia 8 lipca 2008 r.

**Sygn. akt P 36/07\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Mirosław Granat

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 lipca 2008 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

czy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, z 1991 r. Nr 75, poz. 331, z 1993 r. Nr 16, poz. 67 i Nr 134, poz. 647, z 2001 r. Nr 4, poz. 24, z 2005 r. Nr 167, poz. 1398 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

**UZASADNIENIE**

**I**

1. Postanowieniem z 31 maja 2007 r., sygn. akt VI ACa 965/06, Sąd Apelacyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, ze zm.; dalej: ustawa z 21 czerwca 1990 r.) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującym stanem faktycznym:

Powód – Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, wystąpił do sądu o oznaczenie sposobu i wysokości wyrównania przez pozwaną spółkę OMIG SA strat,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2008 r. w Dz. U. Nr 123, poz. 804.

wynikających z umowy zawartej 5 czerwca 1995 r. Uzasadniając żądanie powód wskazał, że pozwana na mocy tej umowy uzyskała niesłusznie korzyść z majątku Skarbu Państwa, gdyż nabyła po znacznie zaniżonej cenie majątek zlikwidowanego przedsiębiorstwa Zakładów Podzespołów Radiowych „OMIG”. W toku postępowania ustalono, że cena sprzedaży uwzględniała wartość nakładów, jakie pozwana poniosła na przedmiot sprzedaży w oparciu o umowę z 1 marca 1989 r., dotyczącą oddania do odpłatnego korzystania mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa.

Wyrokiem z 6 czerwca 2006 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, stwierdzając, że powód nie wykazał, jaką niesłuszną korzyść z majątku Skarbu Państwa uzyskała pozwana spółka. W świetle rachunku ekonomicznego korzyść ta nie musi odpowiadać różnicy pomiędzy wartością rynkową mienia, nabytego na podstawie umowy, a ceną jego sprzedaży. Zdaniem sądu roszczenie powoda nie mogło być uwzględnione również z tego względu, że opierało się na art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r., który to przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przyznaje on tylko Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym możliwość występowania z roszczeniem o zwrot korzyści uzyskanych niesłusznie z ich majątku, pozbawiając analogicznego uprawnienia drugą stronę umowy.

Rozpoznając apelację powoda od powyższego wyroku, Sąd Apelacyjny w Warszawie powziął wątpliwość co do zgodności art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając niezgodność kwestionowanej regulacji z konstytucyjną zasadą równości, sąd pytający wskazał, że art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. przyznaje możliwość dochodzenia roszczenia, wskazanego w tym przepisie, jedynie w wypadku uzyskania niesłusznym korzyści z majątku Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych. Tym samym przepis ten uprzywilejowuje tylko jedną stronę stosunku cywilnoprawnego, pozbawiając analogicznego roszczenia drugą stronę w sytuacji, gdy z jej majątku niesłuszną korzyść otrzymałby Skarb Państwa lub otrzymałaby inna państwowa osoba prawna. Przyznanie możliwości ingerencji w treść stosunku cywilnoprawnego tylko jednej ze stron nie jest przy tym uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Dostateczną ochronę interesów obu stron w ramach podejmowanych czynności prawnych zapewniają bowiem przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.) dotyczące nieważności czynności prawnej (art. 58 k.c.), uchylecia się od skutków prawnych wadliwych oświadczeń woli (art. 82-88 k.c.), a nawet zmiany treści stosunku zobowiązaniowego (art. 357<sup>1</sup>, art. 388 k.c.). Ingerencja w treść łączącego strony stosunku w oparciu o zaskarżony przepis wydaje się zbyt daleko idąca w odniesieniu do celu, jakiemu ma służyć ta regulacja.

Zaskarżony przepis budzi również – zdaniem sądu – wątpliwości co do zgodności z zasadą rzetelnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Występujące w jego treści pojęcie „niesłusznej korzyści” jest pojęciem ogólnym i niedookreślonym, co wyklucza możliwość obiektywnej oceny kryteriów, leżących u podstaw roszczenia, oraz kontroli decyzji organów orzekających na jego podstawie.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 30 kwietnia 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że zawarte w kwestionowanym przepisie określenie „niesłuszna korzyść” ma charakter ogólny i wymaga indywidualnej oceny w ramach konkretnego stanu faktycznego. Z tego względu może ono – tak jak każda klauzula generalna lub zwrot niedookreślony – powodować trudności interpretacyjne. Nie przesądza to jednak o niezgodności art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wszak klauzule generalne powszechnie występują w systemie prawa cywilnego, zaś Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznaje je za dozwolony instrument polityki legislacyjnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzenie do systemu prawnego art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r., który umożliwia dochodzenie wyrównania szkody w majątku Skarbu Państwa, o ile szkodzi takiej towarzyszy odniesienie nieuzasadnionej korzyści przez niepaństwowe osoby prawne albo osoby fizyczne, nie narusza również zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Stany faktyczne, objęte zaskarżonym przepisem, przeważnie nie mogą być oceniane przy wykorzystaniu takich środków znanych prawu cywilnemu, jak uznanie czynności prawnej za nieważną, uchylenie się od skutków wadliwych oświadczeń woli czy stosowanie klauzuli *rebus sic stantibus*. Art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. stanowi zatem konieczny element systemu ochrony majątku państwowego przed jego niesłusznym uszczuplaniem przez podmioty niepaństwowe.

Prokurator Generalny nie podzielił również przekonania sądu pytającego o niezgodności art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W sprawach, w których przepis ten znajduje zastosowanie, nie mogą bowiem zachodzić sytuacje, w których Skarb Państwa uzyskałby nieuzasadnioną korzyść z umowy, przekazującej niepaństwowej osobie prawnej lub osobie fizycznej składniki majątku państwowego. Tym samym natura stosunków prawnych, których dotyczy kwestionowana regulacja, wyklucza jej stosowanie wobec innych podmiotów aniżeli Skarb Państwa i państwowe osoby prawne. Co więcej, w ramach procesów prywatyzacyjnych, których dotyczy art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r., w ogóle nie można mówić o istnieniu równości stron, ponieważ spośród kontrahentów tych procesów tylko państwowa osoba prawna występuje w roli podmiotu przekazującego konkretne składniki majątkowe. Procesy te nie obejmują czynności w zwykłym (poddanym regułom rynkowym) obrocie cywilnym, w ramach którego składniki majątkowe mogłyby przekazywać podmiot niepaństwowy. Z tych względów dopuszczalne było wprowadzenie szczególnej regulacji, zapewniającej ochronę interesów tylko jednej ze stron umowy przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych na niepaństwowe osoby prawne lub osoby fizyczne.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 12 czerwca 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżony przepis został wprowadzony do systemu prawnego w celu wzmocnienia ochrony majątku Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych przed uszczupleniem spowodowanym nie w pełni ekwiwalentnym przekazaniem składników tego majątku niepaństwowym osobom prawnym i osobom fizycznym w ramach przekształceń własnościowych. To *ratio legis* ustawy straciło jednak swoje konstytucyjne oparcie wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, w której znalazły swój wyraz zmiany systemowe zapoczątkowane w 1989 r. Następnym tych zmian jest prawne zrównanie prywatnego i państwowego sektora własności oraz rozgraniczenie sfery właścicielskiej (*dominium*) i władczej (*imperium*) państwa.

Art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. narusza zatem konstytucyjną zasadę równości, tym bardziej, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego tworzenie instrumentów prawnych gwarantujących ochronę państwowych jednostek organizacyjnych jest nie do pogodzenia z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Regulacje bezzasadnie różnicujące sytuację państwowych osób prawnych, będące pozostałościami poprzedniego systemu gospodarczego, nie odpowiadają systemowi gospodarki rynkowej.

Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że zaskarżony przepis uchybia zasadzie poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, gdyż posługuje się niedookreślonym terminem „niesłusznie uzyskanej korzyści”.

## II

W rozprawie, który odbyła się w dniu 8 lipca 2008 r., wzięli udział przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Z uwagi na nieobecność przedstawiciela Sądu Apelacyjnego w Warszawie, argumentację pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca. Obecni na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zaskarżona regulacja.

Sąd Apelacyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający) kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, ze zm.; dalej: ustawa z 21 czerwca 1990 r.). Przepis ten ma następujące brzmienie: „Jeżeli wskutek czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszacej własność lub inne prawo majątkowe na niepaństwowe osoby prawne lub osoby fizyczne osoby te uzyskały niesłusznie korzyść z majątku Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, sąd może oznaczyć sposób i wysokość wyrównania strat, a nawet rozwiązać umowę rozstrzygając o rozliczeniu między stronami”.

Zaskarżony art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r., podobnie jak i cała ustawa, w której został zamieszczony, miał w założeniu służyć eliminacji zjawisk patologicznych, towarzyszących procesom prywatyzacyjnym w początkowej fazie transformacji ustrojowej. Stąd też w pierwotnym tekście ustawy z 21 czerwca 1990 r. działanie tego przepisu zostało ograniczone pod względem czasowym do czynności i decyzji administracyjnych, które miały miejsce po wejściu w życie ustawy z 23 października 1987 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady funkcjonowania gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 33, poz. 181), a przed dniem wejścia w życie ustawy z 21 czerwca 1990 r. Z żądaniem zwrotu korzyści mogła wystąpić osoba prawna, która poniosła stratę, jej organ założycielski, rada pracownicza oraz organ samorządu terytorialnego, przy czym roszczenie to wygasało po upływie roku od dnia wejścia w życie ustawy z 21 czerwca 1990 r.

Pierwsza nowelizacja ustawy z 21 czerwca 1990 r. nastąpiła trzynastym miesiącu po jej uchwaleniu. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o zmianie ustawy o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 75, poz. 331) rozszerzyła zakres czasowy działania zaskarżonej regulacji, w szczególności usunęła ograniczenie, polegające na stosowaniu jej do czynności i decyzji administracyjnych, które zostały dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy, oraz przedłużyła możliwość występowania z żądaniem zwrotu korzyści o kolejny rok, tj. do 31 grudnia 1992 r. Ta sama ustawa nowelizująca przyznała prokuratorowi możliwość występowania z żądaniem zwrotu korzyści, zaś pozostałe legitymowane podmioty zwolniła z obowiązku uiszczania opłat sądowych.

Kolejna nowelizacja – ustawa z 29 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 16, poz. 67) przedłużyła o kolejny rok (do 31 grudnia 1993 r.) możliwość występowania z żądaniem zwrotu korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych. Potrzeba prolongowania ustawy z 21 czerwca 1990 r. nie była podważana w trakcie prac parlamentarnych, zaś niektórzy posłowie już wówczas wskazywali na konieczność całkowitego uchylecia terminu, ograniczającego jej

obowiązywanie (por. stenogram z 32 posiedzenia Sejmu 19 grudnia 1992 r.). Ostatecznie jednak dopiero rok później ustawa z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 134, poz. 647) pozbawiła zaskarżoną regulację jej epizodycznego charakteru.

Nowelizacje ustawy z 21 czerwca 1990 r., które miały miejsce po wejściu w życie Konstytucji, polegały na rozszerzeniu kręgu podmiotów legitymowanych do wystąpienia z żądaniem zwrotu korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych oraz cofnięciu zwolnienia takich podmiotów od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych.

## 2. Zarzut naruszenia zasady dostatecznej określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

2.1. Sąd pytający podnosi, że art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. jest niezgodny z zasadą rzetelnej (przyzwoitej) legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zasada ta stanowi w istocie zbiór reguł wskazujących, jak ukształtować zamierzone rozwiązanie legislacyjne i wyrazić je w tekście prawnym oraz w jakich okolicznościach dokonać aktu stanowienia, by był on poprawnym aktem prawodawczym. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji sąd upatruje w naruszeniu przez ustawodawcę tylko jednej z tychże reguł rzetelnej legislacji, tj. zasady dostatecznej określoności prawa. Ta też zasada będzie wyznacznikiem dalszej kontroli konstytucyjności art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. Brak zarzutów odnoszących się do naruszenia przez ustawodawcę innych reguł rzetelnej legislacji uniemożliwia Trybunałowi badanie konstytucyjności zaskarżonej regulacji w zakresie wyznaczonym przez te reguły.

Naruszenie zasady dostatecznej określoności prawa sąd pytający dostrzega w posłużeniu się przez ustawodawcę w treści zaskarżonego przepisu klauzulą „niesłusznej korzyści”. Zarzutu niedookreśloności sąd nie odnosi do innych pojęć i zwrotów użytych w tym przepisie.

2.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady dostatecznej określoności prawa (zob. np. wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83), konsekwentnie wyrażając pogląd, że jest ona związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym. Z tak rozumianej zasady określoności nie wynika jednak skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy określić można jedynie przez egzemplifikację. To na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji treści pojęć nieostrych, z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów chronionych konstytucyjnie. Ilekroć ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, należy założyć, iż ma świadomość, że istnieją dopuszczalne prawem możliwości jego określenia w praktyce oraz że w ramach obowiązującego prawa jest możliwa identyfikacja podstawowych wyznaczników tegoż pojęcia (zob. wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103).

Dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne wskazanie jego niejasności, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają bowiem tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest orzeczenie Trybunału o jego niekonstytucyjności. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, za pomocą różnych metod wykładni, nie może być interpretowany w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające.

Znaczenie zwrotów i pojęć niedookreślonych nabiera szczególnego wymiaru w wypadku tzw. klauzul generalnych, które odsyłają do systemu ocen czy norm o charakterze pozaprawnym, w szczególności zaś do norm moralnych lub obyczajowych. Klauzule te zawierają element zindywidualizowanej oceny stanu faktycznego, przy czym ciężar sformułowania tej oceny *ad casum* i stosownego do tego określenia skutków prawnych ustawodawca ceduje na sąd lub na inny organ stosujący prawo. Ta pragmatyczna cecha klauzul generalnych łączona jest z ich właściwością semantyczną, polegającą na niedookreśloności użytych w ich treści zwrotów (S. Grzybowski, *Struktura i treść przepisów prawa cywilnego odsyłających do zasad współżycia społecznego*, „*Studia Cywilistyczne*” 1965, t. XXXII, s. 32-33). Klauzule generalne służą uelastycznieniu przepisów prawa, zapobiegają ich „przelegalizowaniu” (zob. wyroki TK z: 7 grudnia 1999 r., sygn. K. 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 160; 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254) oraz ułatwiają zastosowanie prawa w sposób uwzględniający szczególne okoliczności danej sprawy. Z tego też powodu Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że posługiwanie się przez prawodawcę klauzulami generalnymi spełnia warunki prawidłowego tworzenia prawa w państwie prawnym (por. orzeczenie z 7 czerwca 1994 r., sygn. K. 17/93, OTK w 1994 r., poz. 11 oraz powołany wyżej wyrok o sygn. SK 5/99). Zarzut naruszenia zasady dostatecznej określoności prawa może być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie wyrażeniu użytemu w klauzuli generalnej treści zgodnej z Konstytucją bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecznicza, nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie (por. wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4).

2.3. W niniejszej sprawie sąd pytający kwestionuje konstytucyjność art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r., który w swej treści zawiera klauzulę „niesłusznej korzyści”. Sąd wskazuje, że przesłanki roszczenia, sformułowane przy użyciu tej klauzuli, nie poddają się obiektywnej kontroli, bowiem to, „co w danych warunkach ekonomiczno-społecznych i politycznych może być uznane za uzasadnione i zasługujące na powszechną aprobatę (słuszne) [...] z upływem czasu i w związku ze zmianą warunków ekonomiczno-społecznych i politycznych może już zostać uznane za «niesłuszną korzyść» uzyskaną z majątku Skarbu Państwa”.

Rozważając tak sformułowany zarzut, Trybunał postanowił zbadać, czy klauzula „niesłusznej korzyści” posiada znaczenie ugruntowane w praktyce stosowania prawa oraz czy klauzuli tej nadawana jest treść zgodna z Konstytucją. Dopiero bowiem ustalenie, że istnieje utrwalona linia orzecznicza nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjną treść, będzie rodzić konieczność orzeczenia o niezgodności art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. z art. 2 Konstytucji.

2.4. Klauzula „niesłusznej korzyści” składa się z dwóch elementów, z których oba – zdaniem sądu – mają niejasną i nieprecyzyjną treść. Pierwszym z nich jest pojęcie „korzyści”, drugim – pojęcie „niesłuszności”. Oba te pojęcia od lat występują w systemie prawa polskiego i to zarówno łącznie, tworząc wspomnianą klauzulę „niesłusznej korzyści”, jak i oddzielnie, jako pojęcia niedookreślone, podlegające doprecyzowaniu w procesie stosowania prawa.

Związek tych dwóch pojęć, tworzący klauzulę generalną, funkcjonował już w okresie międzywojennym. Art. 123 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598, ze zm.) stanowił, że każdy „kto niesłusznie uzyska korzyść z majątku innej osoby, obowiązany jest do wydania tej osobie uzyskanej korzyści w naturze, a gdyby to nie dało się skutecznie, do wydania wartości”. Pojęcie „niesłusznego zubożenia” wprowadzono wówczas również do art. 59 ustawy z 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe (Dz. U. Nr 37, poz. 283, ze zm.) oraz art. 76 ustawy z 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (Dz. U. Nr 37, poz. 282, ze zm.), które to przepisy obowiązują do dnia dzisiejszego.

Pojęcie „korzyści majątkowej” jest z kolei przesłanką dla dochodzenia bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405-409 k.c.) oraz skorzystania ze skargi paulińskiej (art. 527-534 k.c.). Występuje ono również w art. 6 ust. 1 pkt 7 i 8, art. 24 ust. 2, art. 115 ust. 3, art. 116 ust. 2, art. 118 ust. 1 ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.) oraz art. 303 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, ze zm.). Nade wszystko jednak pojęcie korzyści majątkowej stanowi znamię wielu przestępstw karnych (zob. np. art. 278 § 2, art. 280, art. 271 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), karnoskarbowych (zob. np. art. 107 § 3, art. 110 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.) oraz wykroczeń (zob. np. art. 122, art. 149 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.).

Podobnie pojęcie „słuszności” (i jego negatywny odpowiednik – pojęcie „niesłuszności”) występuje w wielu aktach normatywnych. Warto choćby przypomnieć, że na zasadach słuszności opiera się odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę wyrządzoną na osobie (art. 417<sup>2</sup> k.c.) czy odpowiedzialność ubezpieczyciela w razie rażącego niedbalstwa ubezpieczającego (art. 827 § 1 k.c.); względy słuszności mogą również przemawiać za podziałem prowizji między dwóch agentów działających na rzecz tego samego zleceniodawcy (art. 761<sup>2</sup> k.c.). Także w prawie karnym ustawodawca odwołuje się do zasad słuszności, regulując: niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie (art. 552 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie (art. 114 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.), niesłusznie nałożoną odpowiedzialność posiłkową (art. 170 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy) oraz niesłuszne represjonowanie (art. 9 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.).

Można zatem uznać, że klauzula „niesłusznej korzyści”, użyta w treści zaskarżonego w ramach niniejszego postępowania art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r., nie stanowi *novum* w polskim systemie prawa, lecz została przez ustawodawcę wykorzystana jako swego rodzaju pojęcie zastane. Od lat bowiem w różnych aktach normatywnych występują takie pojęcia jak „korzyść”, „słuszność” lub „niesłuszność” oraz ich połączenia („niesłuszna korzyść”, „niesłuszne zubożenie”). Ich treść precyzowana jest w orzecznictwie sądowym. Podobnie też treść klauzuli „niesłusznej korzyści” użytej w art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. została ustalona w praktyce jej sądowego stosowania. Judykatura przyjęła, że niesłuszna korzyść ma miejsce wówczas, gdy państwowa osoba prawna nie uzyska właściwej równowartości wyzbywanego

mienia, zaś o zastosowaniu art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. decyduje brak społecznej akceptacji dla uzyskania korzyści z majątku państwowej osoby prawnej i brak usprawiedliwienia tego okolicznościami towarzyszącymi nabywaniu mienia w aspekcie norm moralnych (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 26 maja 1992 r., sygn. akt I ACr 141/92; OSAiSN 1992, nr 11, poz. 81, s. 28). Niesłuszną korzyść w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. to „rzeczywiste, niesłusne przysporzenie w dacie czynności prawnej lub mające nastąpić w czasie dającym się łatwo przewidzieć w okolicznościach czynności prawnej. Korzyść uzyskana «niesłusznie» to ta, która została dokonana w okolicznościach budzących dezaprobatę społeczną» (wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 27 października 1994 r., sygn. akt I ACr 499/94; „Wokanda” 1995, nr 5, s. 51). W orzecznictwie sądowym przyjmowano, że „niesłusznosc”, o której mowa w treści regulacji zaskarżonej w ramach niniejszego postępowania, nie musi oznaczać niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Dla jego uznania wystarcza, aby przejście własności lub innego prawa w sytuacjach określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. zaistniało w okolicznościach nie do zaakceptowania w zmienionych realiach politycznych i ekonomicznych kraju (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 lutego 1996 r., sygn. akt I ACr 31/96, „Przegląd Gospodarczy” 1996, nr 12, s. 54). Na to właśnie orzecznictwo, precyzujące treść klauzuli „niesłusznej korzyści”, powołał się również Sąd Okręgowy w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 6 czerwca 2006 r. (akta sądowe, t. IX, k. 1792-1793) wydanego w sprawie, w związku z którą zostało zadane pytanie prawne.

Sąd pytający nie wskazuje, aby istniała jakakolwiek utrwalona linia orzecznicza, nadająca klauzuli „niesłusznej korzyści” niekonstytucyjne znaczenie. To, że wyrażenie to ma charakter ocenny i dlatego jest precyzowane w orzecznictwie sądowym na użytek konkretnych spraw, nie przesądza bowiem jeszcze o jego niekonstytucyjności. Nie jest bowiem tak, że wyrażeniu użytemu w zaskarżonym przepisie nie można przyporządkować treści zgodnej z Konstytucją. Wręcz przeciwnie, analiza przywołanego wyżej orzecznictwa prowadzi do wniosku, że klauzula generalna użyta w art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. pozwala sądom na odwołanie się, w duchu aksjologii konstytucyjnej, do norm o charakterze pozaprawnym, w szczególności zaś do norm moralnych lub obyczajowych. Przyzwolenie na takie właśnie rozumienie i stosowanie prawa odnaleźć można już w samej Konstytucji, która z istoty swej tworzy obiektywny porządek wartości.

Skoro zatem klauzuli „niesłusznej korzyści” można przyporządkować treść zgodną z Konstytucją, a dodatkowo w orzecznictwie sądowym nie utrzymało się jakiegokolwiek jej znaczenie, które tezę tę by podważało, nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. z zasadą dostatecznej określoności prawa.

### 3. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

3.1. Zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) oznacza, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz nadmiernej ingerencji zobowiązuje ustawodawcę do rozważenia trzech pytań, będących składową minimalnego testu proporcjonalności, a mianowicie: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 133; 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38 oraz wyroki z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132).



Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki, zaś jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, które demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (zob. wspomniane wyżej orzeczenie o sygn. K. 11/94).

3.2. Należy zauważyć, że sąd pytający, zarzucając art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. „nieproporcjonalność użytych środków dla osiągnięcia założonych celów”, w żaden sposób nie wykazał, na czym owa nieproporcjonalność miałyby polegać. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd ograniczył się do stwierdzenia, że zaskarżona regulacja jest zbędna; jej celem było bowiem usunięcie (bądź zniwelowanie) skutków czynności prawnych powodujących utratę własności bądź innych praw majątkowych Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych w sytuacjach patologicznych, polegających na świadomym działaniu na szkodę tych podmiotów. Zdaniem sądu cel ten można było osiągnąć z wykorzystaniem istniejących instytucji cywilnoprawnych, takich jak nieważność czynności prawnej (art. 58 k.c.), uchylenie się od skutków wadliwych oświadczeń woli (art. 82-88 k.c.) czy zmiana treści stosunku zobowiązaniowego (art. 357<sup>1</sup>, art. 388 k.c.), więc wprowadzenie do systemu prawnego zaskarżonej regulacji nie było konieczne.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, a w wypadku skierowanego pod adresem ustawodawcy zarzutu sprzeczności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze, jak zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał interweniuje tylko wtedy, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad było ewidentne (por. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). Punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Zadaniem Trybunału jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. Nie ma więc podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych (zob. wyroki TK z: 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). Stąd też „jeśli sama *ratio legis* ustawy poddanej kontroli [...] mogłaby być dyskusyjna z punktu widzenia prawidłowego określenia patologii społecznej, której ta ustawa miałyby zapobiegać, albo jeśli można byłoby mieć zastrzeżenia co do trafności wyboru narzędzi legislacyjnych służących wdrożeniu zamysłu ustawodawcy, lub też jeśli zastrzeżenia mogłby wzbudzać fakt niedocenywania ubocznych, negatywnych skutków ustawy – kwestie te pozostają poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 12 kwietnia 2006 r., sygn. Kp 2/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 44).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że cel, któremu ma służyć zaskarżony przepis, tj. odebranie niepaństwowym osobom prawnym i osobom fizycznym korzyści uzyskanych niesłusznie z majątku państwowych osób prawnych, może niekiedy zostać osiągnięty z wykorzystaniem instytucji cywilnoprawnych, takich jak bezpodstawne wzbogacenie (art. 405 k.c.), wadliwość oświadczenia woli (art. 84-88 k.c.) czy nieważność czynności prawnej sprzecznej z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.). Do ustawodawcy należy ocena, czy te instytucje zapewniają majątkowi państwowych osób prawnych wystarczającą

ochronę, czy też konieczne jest stworzenie dodatkowych instrumentów, takich jak zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy, stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym należy bowiem do władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontroli zasadności czy celowości tworzenia przez ustawodawcę tego typu nowych instrumentów. Należy jednak zauważyć, że sama potrzeba ochrony majątku Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych nie może być kwestionowana. Art. 218 Konstytucji czyni bowiem z instytucji Skarbu Państwa, jego organizacji oraz sposobu zarządzania jego majątkiem wartość chronioną konstytucyjnie (zob. W. Sokolewicz, uwaga do art. 218 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 8).

Mając powyższe na uwadze, nie ma podstaw do uznania, że art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. jest niezgodny z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

#### 4. Zarzut naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji).

4.1. Zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

4.2. Sąd pytający wskazuje, że art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości, gdyż przyznaje możliwość dochodzenia zwrotu niesłusznie uzyskanych korzyści jedynie Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym, a nie przewiduje analogicznego roszczenia dla niepaństwowych osób prawnych i osób fizycznych, czyli drugiej strony czynności prawnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe. Tym samym zaskarżona regulacja stwarza uprzywilejowanie Skarbu Państwa (lub innej państwowej osoby prawnej) w stosunku do podmiotu nabywającego własność lub inne prawa majątkowe z majątku państwowego. Naruszenie przez ustawodawcę zasady równości nie jest przy tym – zdaniem sądu – uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Wręcz przeciwnie, podmiot uprzywilejowany w świetle art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. dysponuje innymi możliwościami ochrony i zabezpieczenia swoich interesów w ramach podejmowanych czynności prawnych i nie jest konieczne jego dodatkowe preferencyjne traktowanie.

Tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności nie może być uwzględniony w niniejszej sprawie, gdyż wskazana przez pytający sąd zasada równości jest nieadekwatnym wzorcem dla kontroli zaskarżonej regulacji.

Art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r. stanowi instrument służący ochronie majątku Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych. Zaskarżony przepis, podobnie jak cała ustawa, w której został zamieszczony, nie jest adresowany do podmiotów niepaństwowych. Wniosek taki można sformułować nie tylko w oparciu o jego treść, ale

również cel, dla którego został on wprowadzony do systemu prawnego. Ustawodawca w ten sposób chciał wyeliminować zjawisko czerpania niesłuszných korzyści z majątku Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych przez niepaństwowe osoby prawne lub osoby fizyczne, na rzecz których przenoszone były w drodze czynności prawnych lub decyzji administracyjnych z tego majątku własność bądź inne prawo majątkowe. Ustawa ta była więc, jak wyżej zostało to już powiedziane, reakcją na patologię, towarzyszącą procesom prywatyzacyjnym w początkowej fazie transformacji ustrojowej. Nie sposób zatem uznać, że w tak skonstruowanej ustawie mogłaby zostać zawarta regulacja służąca ochronie majątku podmiotów prywatnych przed jego nieuzasadnionym uszczuplaniem przez państwo.

Skoro zatem kwestionowana regulacja prawna nie jest adresowana do podmiotów niepaństwowych, nie może być oceniana z punktu widzenia równego traktowania tych podmiotów oraz podmiotów państwowych. Art. 32 ust. 1 Konstytucji w niniejszej sprawie stanowi więc nieadekwatny wzorzec kontroli.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.