

RCL DPiO 5604-120/14

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 28 PAŹDZIERNIKA 2014 R., SYGN. AKT K 8/14**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 r., sygn. akt K 8/14. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 5 listopada 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1521.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823, z późn. zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M. P. Nr 35, poz. 233) jest niezgodne z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Artykuł 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „ustawą o konsulach” oraz zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, zwane dalej „zarządzeniem MSZ”, utracą moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia analizowanego wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z upływem 5 listopada 2015 r.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 31 ust. 1 ustawy o konsulach, zawierający upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zagranicznych do wydania rozporządzenia regulującego szczegółowy tryb postępowania przed konsulem, oraz zarządzenie MSZ, w którym faktycznie uregulowany został ww. tryb postępowania.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o konsulach, minister właściwy do spraw zagranicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania przed konsulem, uwzględniając tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminy załatwiania spraw, rozstrzygania i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula oraz trybu przekazywania spraw organom polskim. Tym samym przepis ten stanowi podstawę prawną do wydania rozporządzenia, które jednak (do chwili obecnej) nie zostało wykonane. Natomiast kwestie dotyczące szczegółowego trybu postępowania przed konsulem reguluje zarządzenie MSZ, zachowane w mocy na podstawie art. 78 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268), zgodnie z którym akty wydane na podstawie upoważnień ustawowych zmienianych niniejszą ustawą zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie niniejszej ustawy. Zarządzenie MSZ zostało wydane na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o konsulach w pierwotnym brzmieniu i reguluje m.in. tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania przed konsulem, terminy załatwiania spraw dotyczących opieki konsularnej, rozstrzygania i tryb odwołania od decyzji konsula.

W kontekście wskazanego wyżej przedmiotu zaskarżenia zasadnym jest przybliżenie materii ustawy o konsulach, kształtującej zakres funkcji konsula. W myśl jej przepisów do głównych obowiązków konsula należy m.in. zapewnienie pomocy obywatelom polskim w realizacji praw przysługujących im zgodnie z prawem państwa przyjmującego oraz prawem i zwyczajami międzynarodowymi (art. 11), prawo zastępowania obywateli polskich przed sądami i innymi organami (art. 12), opieka nad zatrzymanymi, aresztowanymi lub w inny sposób pozbawionymi wolności obywatelami polskimi (art. 13), wykonywanie czynności dotyczących zabezpieczenia i realizacji spadków lub innych należności przysługujących Skarbowi Państwa (art. 15). Powyższe zadania konsul realizuje w ramach procedury, która jednak nie została uregulowana przepisami samej ustawy o konsulach, lecz wskazanym wyżej zarządzeniem MSZ.

Mając na uwadze, że ustawa o konsulach nie zawiera odesłania w zakresie procedury konsularnej do żadnej innej ustawy (jedynie w zakresie skarg i wniosków art. 31 ust. 2 odsyła w sposób wycinkowy do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego), zaś sam Kodeks postępowania administracyjnego w art. 3 § 2 pkt 4 stanowi, że jego przepisów nie stosuje się do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie

stanowią inaczej, uprawnione jest twierdzenie, iż zarządzenie MSZ, czyli akt o charakterze wewnętrznym, stanowi w tym zakresie podstawowe źródło prawa.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonej w niniejszej sprawie regulacji Trybunał Konstytucyjny przyjął następujące wzorce kontroli:

1) art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście art. 31 ust. 1 ustawy o konsulach oraz

2) art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej badając zarządzenie MSZ.

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa wymagania formalne, jakie muszą spełniać rozporządzenia. Przepis ten dopuszcza wydanie rozporządzenia przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Mając na uwadze powyższe, a zwłaszcza fakt, iż głównym celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy, jak podkreśla Trybunał, zasadnym jest twierdzenie, że w drodze upoważnienia ustawowego nie można przekazać uprawnienia do zmiany przepisów rangi ustawowej. Jednocześnie upoważnienie nie może delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Natomiast treść, wydanych na podstawie upoważnienia, przepisów prawnych powinna wynikać wyraźnie z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Tym samym delegacja ustawowa do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego i pozostawiać organowi władzy wykonawczej zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. Musi ona określać wytyczne dotyczące treści aktu, tak aby wyraźny był zamiar ustawodawcy co do kierunku rozstrzygnięć przyjętych w akcie wykonawczym (patrz wyrok TK z 24 września 2013 r., sygn. K 35/12).

Trybunał, w swoim orzecznictwie, wielokrotnie odnosił się do problematyki upoważnienia ustawowego, a co za tym idzie również do rozdziału materii, która musi zostać uregulowana na poziomie ustawy oraz materii, która może być przekazana do uregulowania w rozporządzeniu. Zatem zasadnym jest przywołanie w tym miejscu niektórych wypracowanych przez Trybunał tez. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „(...) umieszczenie bezpośrednio w tekście ustawy każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów

administracji publicznej wobec obywatela, praw i obowiązków organu administracji oraz obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności. Zasada zupełności ustawowej nie może tu doznawać wyjątków. W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń, należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres, czy sposób korzystania z wolności i praw – w żadnym wypadku – podstawa prawna rozstrzygnięcia sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy” (patrz orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, wyrok TK z 26 marca 2013 r., sygn. K 11/12).

Drugim wzorcem kontroli konstytucyjności regulacji zaskarżonej w niniejszej sprawie jest art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie stanowią, że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Ponadto zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Powyższe oznacza, że akty wewnętrzne, do jakich zaliczamy m.in. zarządzenia ministrów, w żadnym wypadku nie mogą wiązać podmiotów, które nie są podległe wydającemu je organowi (patrz wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. K 35/09). Tym samym, podmiotami, które wiąże moc obowiązująca zarządzeń, mogą być albo organ podległy organizacyjnie organowi wydającemu akt, albo jego własna jednostka organizacyjna oraz jej pracownik lub funkcjonariusz.

Dodatkowo zaznaczenia wymaga, iż przepis aktu wewnętrznego nie może stanowić podstawy do wydania decyzji wobec podmiotów indywidualnych (obywateli), gdyż decyzja jako indywidualny i konkretny akt prawny kształtuje sytuację prawną podmiotów w niej wskazanych. Tym samym, unormowanie sytuacji prawnej obywateli wymaga aktu będącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa, przez który rozumie się, zgodnie z art. 87 Konstytucji, samą Konstytucję, ustawę, ratyfikowaną umowę międzynarodową oraz rozporządzenie (ust. 1), a na obszarze działania organów, które je ustanowiły – także akty prawa miejscowego (ust. 2). Zaznaczenia przy tym wymaga, iż Konstytucja nie przewiduje możliwości wydawania decyzji wobec podmiotów indywidualnych na podstawie przepisów zarządzenia.

W kontekście powyższego, należy zauważyć, iż zaskarżone w niniejszej sprawie regulacje nie spełniają wyżej opisanych wzorców konstytucyjnych. Zakwestionowany art. 31 ust. 1 ustawy o konsulach zawiera upoważnienie dla właściwego ministra do wydania przepisów samodzielnie określających wszystkie podstawowe elementy postępowania przed konsulem. Co oznacza, że wszelkie decyzje, jakie konsul będzie podejmował wobec obywateli, w ramach realizacji obowiązków określonych w przepisach ustawy o konsulach, wydawane będą na podstawie przepisów aktu podstawowego. Powyższe stanowi rażące naruszenie przepisów Konstytucji zwłaszcza, że konsul jako organ administracji wydaje w sprawach indywidualnych decyzje administracyjne, które niekiedy mają charakter ostateczny (np. sprawy wizowe). Tym samym postępowanie przed konsulem jest postępowaniem dotyczącym władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela. Dodatkowo zauważenia wymaga, iż procedura postępowania przed konsulem wiąże się z realizacją jego obowiązków w zakresie zapewnienia pomocy obywatelom polskim, czyli dotyczy praw i obowiązków obywateli. Z powyższych powodów regulacje te powinny zostać zawarte w ustawie o konsulach.

Natomiast o niekonstytucyjności zarządzenia MSZ świadczy sam fakt, iż akt ten, będąc aktem wewnętrznym, stanowi samodzielną podstawę prawną do wydawania przez konsula decyzji wobec obywateli. Zaś regulacje dotyczące władczych form rozstrzygnięcia organów administracji, a co za tym idzie dotyczące także możliwości korzystania przez obywatela z jego praw, stanowi materię, która swoje źródło powinna znajdować w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Wejścia w życie analizowanego wyroku, skutkuje wyeliminowaniem regulacji dotyczącej procedury postępowania przed konsulem, co bezpośrednio łączy się z pozbawieniem obywatela z możliwości dochodzenia jego praw wynikających z przepisów ustawy o konsulach.

W tym miejscu zaznaczyć jednak należy, iż Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej zarówno art. 31 ust. 1 ustawy o konsulach, jak i zarządzenia MSZ na 12 miesięcy. Takie działanie ma na celu zapewnienie ciągłości w prowadzeniu postępowań konsularnych do czasu wydania nowych regulacji. Powyższe oznacza również, że zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy mogą być w dalszym ciągu stosowane, z tym, że nie dłużej niż do dnia 5 listopada 2015 r.

### III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu do niniejszego wyroku Trybunał podkreślił, że procedura postępowania przed konsulem powinna zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, czyli prawo przedstawiania i obrony swoich racji, oraz umożliwić rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Powinna więc w podstawowych rozwiązaniach odpowiadać przyjętym i ugruntowanym w krajowym ustawodawstwie standardom. Istotnym elementem tych zasad jest prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji.

Ponadto Trybunał wskazał, że nowe przepisy dotyczące postępowania konsularnego powinny nie powielać wad obecnego postępowania. Do wad tych należy w szczególności brak zasad dotyczących postępowania dowodowego, form udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym czy środków prawnych służących przeciwdziałaniu beczynności konsula i przewlekłości jego postępowania. Szereg zastrzeżeń dotyczy także ukształtowania procedury odwoławczej. Tym samym projektując nowe regulacje dotyczące postępowań konsularnych ustawodawca powinien zagwarantować odpowiedni standard czynności procesowych oraz gwarancje służące stronom postępowania.

### IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

#### 1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Działania legislacyjne mające na celu realizację przedmiotowego wyroku podjął Minister Spraw Zagranicznych przygotowując projekt ustawy – Prawo konsularne.

#### 2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Spraw Zagranicznych.

#### 3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Opracowany przez Ministra Spraw Zagranicznych projekt ustawy – Prawo konsularne, zmierzający do uwzględnienia wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w analizowanym wyroku, w chwili obecnej znajduje się na etapie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów.

wykonujący obowiązki  
**DYREKTORA**  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

dr Jacek Krawczyk