

Warszawa, dnia 29 października 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.20/2019

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 26 CZERWCA 2019 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT K 16/17¹

I. Problem konstytucyjny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. wydany został w sprawie zainicjowanej wnioskiem Prokuratora Generalnego z dnia 21 grudnia 2017 r. We wniosku Prokurator Generalny zakwestionował zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.; dalej k.w.):

- 1) w części, w jakiej penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny,
- 2) rozumianego w ten sposób, że zasady wiary i sumienie nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi,
- 3) w zakresie dotyczącym osób osobiście prowadzących działalność gospodarczą lub działających w imieniu podmiotu prowadzącego taką działalność.

Zarzuty Prokuratora Generalnego opierały się na trzech głównych twierdzeniach. Pierwsze z nich odnosiło się do *ratio legis* zaskarżonego przepisu, które uległo zmianie od momentu wprowadzenia tego przepisu kodeksu. Wnioskodawca zauważył, że cel regulacji w momencie jego wejścia w życie, był odmienny od tego jaki przypisuje mu się obecnie. Nowe *ratio* polegające na przeciwdziałaniu przypadkom odmowy świadczenia usługi z powodu uprzedzeń wobec określonych cech osoby zainteresowanej uzyskaniem usługi lub z powodu złośliwości i szykanowania w ten sposób określonej grupy klientów, według

¹ Sentencja została ogłoszona dnia 4 lipca 2019 r. w Dz. U. poz. 1238.

Prokuratora Generalnego, może zostać zrealizowane za pomocą środków cywilnoprawnych, zwłaszcza poprzez instrumenty prawne przewidziane w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219; dalej ustawa antydyskryminacyjna).

Drugi zarzut Prokuratora Generalnego dotyczył rozumienia art. 138 k.w., według którego odmowa świadczenia usługi oparta na zasadach wiary i sumienia, nie jest uzasadnioną przyczyną takiej odmowy. Wnioskodawca wskazał, że ocena zasadności odmowy powinna być zawsze rozważana w kontekście obecnie przeważającej ocenie społecznej, która może być różna od przekonań usługodawcy. Według Prokuratora Generalnego, takie rozumienie kwestionowanego przepisu, może nakładać na usługodawcę obowiązek działania wbrew swojemu sumieniu lub wyznaniu.

Ostatni zarzut odnosił się do nieproporcjonalnego, według Wnioskodawcy, ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przymus kontraktowania, rozumiany jako zakaz odmowy zawarcia umowy, narusza istotę swobody umów. Przyznając, iż w doktrynie przyjmuje się za uzasadniony konstytucyjnie obowiązek zawarcia umowy w odniesieniu do działalności, której celem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli, zwraca uwagę, iż nie powinno to dotyczyć wszystkich usługodawców.

II. Wzorzec kontroli

Jako wzorzec kontroli Prokurator Generalny powołał we wniosku art. 2 Konstytucji (zasada proporcjonalności), art. 53 ust. 1 (zasada wolności sumienia) w związku z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji oraz art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej) w związku z art. 22 (zasada wolności gospodarczej), w związku z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) i w związku z art. 31 ust. 2 (zasada wolności) zdanie drugie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny ograniczył wzorzec kontroli do art. 2 Konstytucji.

III. Treść orzeczenia

W wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: **art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń** (Dz. U. z 2019 r. poz. 821),

w części zawierającej słowa „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2071 oraz z 2019 r. poz. 125) Trybunał umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał na wstępie, iż możliwe jest odwoływanie się do art. 2 Konstytucji w kontekście proporcjonalności (adekwatności) ingerencji prawodawczej, gdy nie można przeprowadzić testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadnionym przypadkiem takiego zastosowania art. 2 w ocenie Trybunału jest sytuacja, w której prawa i wolności jednostki są ograniczane, lecz są zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym. Odróżniając zasady proporcjonalności z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał wskazał, że *o ile zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do oceny ingerencji w korzystanie z określonych wolności i praw konstytucyjnych, o tyle art. 2 Konstytucji, rozumiany bardziej jako zasada adekwatności, odnosi się do formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne*. Powołując się na swoje orzecznictwo TK przyjął, iż zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych, wywodzona z art. 2 Konstytucji, może stanowić samodzielny wzorzec kontroli, bez potrzeby odwoływania się do art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oceniając zgodność art. 138 k.w. z art. 2 Konstytucji, Trybunał uwzględnił okoliczność zmiany *ratio legis* kwestionowanego przepisu. Wskazując na brak zmiany od momentu uchwalenia przepisu, tj. 1971 r., TK podkreślił, że w takiej sytuacji cel regulacji ma istotne znaczenie w ocenie konstytucyjności, ponieważ właśnie przez pryzmat celu ocenia się adekwatność ingerencji prawodawczej. Zauważając, iż pierwotnym celem ustawodawcy operującego w realiach gospodarki centralnie planowanej i sterowanej, było zagwarantowanie pod groźbą kary, że osoby zajmujące się zawodowo świadczeniem usług będą to robić po cenach urzędowych, to obecnie przyjęto odmienne – antydyskryminacyjne – rozumienie zadania tego przepisu. Trybunał stwierdził, że w sytuacji uzasadnionej odmowy świadczenia usług, to ostateczne jej wykonanie jest najważniejszym celem dla konsumenta. Art. 138 k.w. w ocenie Trybunału nie może być podstawą egzekucji takiego świadczenia, czy też odszkodowania lub zadośćuczynienia. Przepis ten nakłada jedynie sankcję, która może stanowić dolegliwość dla odmawiającego, lecz nie może w żaden sposób

zapewnić realizacji świadczenia. Trybunał wskazał, że środki do realizacji uprawnień konsumenckich w tym zakresie, zapewnia w szczególności ustawa antydyskryminacyjna oraz Kodeks cywilny. W ocenie TK, tylko przywoływane regulacje prawa cywilnego mogą realizować prawo do naprawy uszczerbku na dobrach osobistych osoby, która doznała dyskryminacji, bowiem *poczucie sprawiedliwości wymierzonej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie zawsze zrekompensuje szkody i krzywdy, które mogą powstać w związku z niezrealizowaniem zobowiązania umownego*. Nie jest konieczne zatem stwierdzenie dyskryminacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia lub w procesie karnym, jak również nie jest konieczna penalizacja odmowy świadczenia usług ani w ramach ochrony interesów konsumentów ani aktami dyskryminacji.

Trybunał Konstytucyjny rozważył również kwestię zasadności i adekwatności ingerencji ustawodawcy w swobodę kontraktowania. Zasada ta stanowi jedną z podstawowych zasad gospodarki rynkowej. Jak zauważył Trybunał, nie jest to zasada absolutna i może podlegać ograniczeniu, lecz zawsze musi ono opierać się na wyraźnie wskazanych przepisach aktu normatywnego. Dlatego też, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, *rozwiązania prawne, które w sposób dorozumiany mają ograniczyć wolność podmiotów prywatnych w zakresie zawierania umów i dodatkowo penalizują zaniechanie świadczenia usług, gdy obowiązek takiego świadczenia nie wynika wprost z przepisów prawnych, naruszają zaufanie do państwa i stanowione przez nie prawa, gdyż są nieadekwatne do celu regulacji i stanowią nadmierną ingerencję w sferę wolności jednostki*.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Trybunał nie zawarł w uzasadnieniu wskazówek dla prawodawcy.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Michał Gajewski