

Postanowienie z 12 sierpnia 2005 r., Tw 23/05
**BRAK ZWIĄZKU Z ZAKRESEM DZIAŁANIA WNIOSKODAWCY
I OCZYWIŚTA BEZZASADNOŚĆ
JAKO PRZESŁANKI NIEDOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKU**

Rodzaj postępowania: wstępna kontrola wniosku Inicjator: Krajowa Rada Notarialna	Skład orzekający: 1 sędzia
---	-------------------------------

Ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych, w tym samorządu zawodowego działającego stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji, mogą kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski inicjujące [abstrakcyjną kontrolę norm](#), ale tylko w zakresie, w jakim kwestionowana regulacja dotyczy spraw objętych zakresem ich działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji w związku z ust. 1 pkt 3 tegoż artykułu). Ograniczenie to odnosi się również do podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 i 5 Konstytucji.

W związku z ograniczoną kompetencją wszystkich podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji (niekiedy mówi się o ich „legitymacji szczególnej”, w odróżnieniu od „legitymacji generalnej” organów wymienionych w punkcie 1 tego ustępu) ich wnioski nie są kierowane od razu do merytorycznego rozpoznania, lecz są najpierw poddawane procedurze wstępnego rozpoznania, uregulowanej w art. 36 ustawy o TK. Wstępną kontrolę takiego wniosku przeprowadza wyznaczony sędzia Trybunału. Jeżeli wniosek odpowiada wymogom Konstytucji i ustawy o TK, sędzia zarządza nadanie wnioskowi dalszego biegu. Jeżeli wniosek jest wadliwy pod względem formalnym, a jego braki nie zostały usunięte przez wnioskodawcę, lub jeżeli jest on „oczywiście bezzasadny”, wydaje się postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Na postanowienie to wnioskodawcy przysługuje zażalenie, które rozpoznaje Trybunał w składzie trzyosobowym albo – wyjątkowo – w pełnym składzie (art. 36 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e i art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o TK).

Rozpoznaniu wstępnemu na analogicznych zasadach poddaje się wszystkie [skargi konstytucyjne](#) (art. 49 ustawy o TK).

W niniejszej sprawie Trybunał poddał wstępnemu rozpoznaniu wniosek Krajowej Rady Notarialnej (KRN), reprezentującej samorząd zawodowy notariuszy, o zbadanie konstytucyjności kilku przepisów ustawy z 16 listopada 2000 r. (ze zmianami) o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Zastrzeżenia sędziego TK – z punktu widzenia zakresu legitymacji szczególnej KRN lub ze względu na oczywistą bezzasadność zarzutów – wzbudził wniosek w części, w której zaskarżono art. 8, 11, 12 i 16 ww. ustawy. Przepisy te regulują:

- obowiązek instytucji przyjmującej dyspozycję lub zlecenie klienta na przeprowadzenie transakcji, której wartość przekracza równowartość określonej kwoty (z reguły 15 tys. euro), zarejestrowania takiej transakcji, a także obowiązek zarejestrowania transakcji bez względu na jej wartość, jeżeli okoliczności wskazują, że wartości majątkowe mogą pochodzić z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (art. 8);

- obowiązek takiej instytucji przekazywania Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej informacji o zarejestrowanych transakcjach (art. 11);

- zakres informacji, o których mowa wyżej, oraz czas ich przekazywania Generalnemu Inspektorowi (art. 12);

- szczególne obowiązki instytucji, jeżeli zachodzi podejrzenie, że transakcja może mieć związek z popełnieniem przestępstwa prania brudnych pieniędzy (art. 12).

Jako wzorce kontroli konstytucyjności powyższych przepisów ustawy z 16 listopada 2000 r. KRN wskazała następujące przepisy Konstytucji: art. 2 (klauzula demokratycznego państwa prawnego), art. 17 (status samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu), art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 (warunki dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej oraz warunki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw w ogólności), art. 42 (granice represji karnej), art. 51 (autonomia informacyjna jednostki) oraz art. 146 ust. 4 pkt 7 (zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego jako zadanie Rady Ministrów).

Na niniejsze postanowienie KRN wniosła zażalenie, którego Trybunał Konstytucyjny w składzie trzyposobowym nie uwzględnił ([postanowienie TK z 8 lutego 2006 r.](#), sygn. jw.).

Odmowa nadania dalszego biegu nie dotyczy wniosku w części kwestionującej sankcje karne za niedopełnienie obowiązków określonych w ww. ustawie z 16 listopada 2000 r., przewidziane w art. 35–37 tej ustawy. Wspomnianym sankcjom mogą podlegać w szczególności notariusze. W tym zakresie wniosek KRN został skierowany do rozpoznania merytorycznego (sprawa o sygnaturze K 9/06).

ROZSTRZYGNIĘCIE

Trybunał odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 8, 11, 12 i 16 ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu z art. 2, art. 17, art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 42, art. 51 i art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Na etapie wstępnego rozpoznania wniosku (art. 36 ustawy o TK) Trybunał rozstrzyga dwie kwestie. Pierwsza wiąże się z ustaleniem zakresu działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Druga, będąca następstwem pierwszej, prowadzi do stwierdzenia, czy zarówno zaskarżony akt normatywny, jak i powołane dla jego kontroli wzorce należą do uprzednio ustalonego zakresu działania wnioskodawcy.
2. Wykładnia użytych w art. 191 ust. 2 Konstytucji pojęć „sprawa” i „zakres działania” musi opierać się na przepisach Konstytucji, która stanowi podstawę przyznania uprawnień do występowania z wnioskiem w sprawie kontroli norm. Przepis ustawy lub statutu może mieć jedynie walor potwierdzający, że w danej sprawie kwestionowany akt normatywny lub jego część rzeczywiście należy do spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

3. Uprawnienie do występowania z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm zostało nieprzypadkowo przyznane ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych w jednym przepisie Konstytucji (art. 191 ust. 1 pkt 4). Intencją ustrojodawcy było objęcie ochroną tylko takich interesów tych podmiotów, które mają pewien wspólny mianownik – interesów pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesów pracowniczych lub interesów związanych z wykonywaniem zawodu. Tym samym pojęcie „zakres działania” organizacji zawodowych, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, nie obejmuje wszystkich spraw pozostających w gestii tych podmiotów, przyznanych im na mocy statutów, ustaw czy nawet niektórych przepisów Konstytucji.
4. Norma wyrażona w art. 51 Konstytucji ma na celu ochronę interesu wszystkich obywateli, niezależnie od tego, jaki zawód wykonują. Powołanie przez KRN tego przepisu (w szczególności jego ust. 2) jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie zmierza do realizacji celów ogólnospołecznych – ochrony interesu każdego obywatela, w tym będącego klientem notariusza, przed pozyskiwaniem, gromadzeniem i udostępnianiem innych informacji na ich temat niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, a zatem nie należy do zakresu działania wnioskodawcy.
5. Również występowanie o zbadanie zgodności przepisów ustawy wskazanych w sentencji postanowienia z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji leży poza zakresem działania KRN. Wniosek w tym zakresie zmierza do realizacji celów ogólnospołecznych – ochrony interesów każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą przed niekonstytucyjnym ograniczeniem tej wolności.
6. Jedynym adresatem powołanego we wniosku, jako wzorca kontroli, art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji jest Rada Ministrów. Tak określona sprawa także nie należy do zakresu działania KRN.
7. Uzasadnienie wniosku KRN nie wskazuje choćby jednego argumentu, który byłby dowodem popierającym zarzut naruszenia art. 17 Konstytucji przez przepisy zaskarżonej ustawy wskazane w sentencji postanowienia (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Oznacza to, w rozumieniu art. 36 ust. 3 ustawy o TK, oczywistą bezzasadność wniosku w tym zakresie.
8. Wobec braku merytorycznego związku między powyższymi przepisami ustawy, które nie zawierają regulacji prawnokarnej, a art. 42 Konstytucji, wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec ich kontroli, również w tym zakresie wniosek jest oczywiście bezzasadny.
9. Zarzucając niezgodność przepisów wskazanych w sentencji postanowienia z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającym z tego przepisu „wymogiem przyzwoitej legislacji”, wnioskodawca poprzestaje na argumentach, w myśl których przepisy stanowiące trzon ustawy są obrazą zasady gwarantującej istnienie „prawa rzeczywistego” i dodatkowo naruszają inne konstytucyjne prawa i wolności. KRN podważa celowość obowiązywania zaskarżonej regulacji, która zdaniem Rady „narusza porządek prawny” przez to, że wprowadza do ustawy sprzeczności i posługuje się wyrażeniami o bardzo nieostrym znaczeniu. Argumentów tych nie można uznać za dowody na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy z art. 2 Konstytucji, co prowadzi do stwierdzenia oczywistej bezzasadności wniosku także w tym zakresie.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 17. 1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Art. 31. [...] 3. 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.

Art. 42. 1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Art. 51. 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Art. 146. [...] 4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

[...]

7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,

[...]

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Ustawa o TK

Art. 25. 1. Trybunał orzeka:

1) w pełnym składzie w sprawach:

[...]

e) szczególnej zawichości, z inicjatywy prezesa Trybunału lub gdy z wnioskiem o rozpoznanie zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy albo w sprawach, w których szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,

[...]

3) w składzie trzech sędziów Trybunału w sprawach:

[...]

b) zażaleń na odmowę nadania biegu wnioskowi o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami oraz skargom konstytucyjnym,

[...]

Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

[...]

4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Art. 36. 1. Wniosek [...] prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpo-

znania na posiedzeniu niejawnym.

2. Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym, sędzia Trybunału wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia.

3. Gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu.

4. Na postanowienie w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu wnioskodawcy przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia.

5. Trybunał, na posiedzeniu niejawnym, postanowieniem pozostawia bez rozpoznania zażalenie wniesione po upływie terminu określonego w ust. 4.

6. Po stwierdzeniu, że zażalenie zostało wniesione w terminie, prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przez Trybunał i wyznacza termin rozpoznania.

7. Trybunał, uwzględniając zażalenie, kieruje sprawę do rozpoznania na rozprawie. Na postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia nie przysługuje środek odwoławczy.

Art. 49. Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu; art. 36 stosuje się odpowiednio.