

CZEŚĆ I: TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY NA TLE SĄDOWNICTWA EUROPEJSKIEGO

ROZDZIAŁ I

GENEZA, ISTOTA I FORMY KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI DZIAŁAŃ ORGANÓW PAŃSTWA

1. Kilka uwag o genezie i modelach sądownictwa konstytucyjnego

1. Charakterystyczne dla typu współczesnego państwa demokratycznego jest istnienie organów kontroli konstytucyjności prawa. Powstanie sądownictwa konstytucyjnego wiąże się z uznaniem nadrzędnego charakteru norm konstytucyjnych. Badanie zgodności norm ustawowych z normami konstytucyjnymi jest możliwe dopiero po ukształtowaniu się modelu państwa opartego na idei konstytucji formalnej. Z bezpośredniego i bezwzględnego charakteru nadrzędności norm konstytucyjnych wynika możliwość konfrontacji treściowej i formalnej każdej normy prawnej danego systemu prawa z odpowiednią normą konstytucyjną. Jednakże dla zapewnienia nadrzędnego charakteru norm konstytucyjnych nie wystarcza samo ustanowienie przez ustawę zasadniczą własnej hierarchicznej wyższości. Powinien istnieć organ sądowy zobowiązany do stwierdzenia niezgodności normy z konstytucją. Jeżeli nie uzyska on kompetencji do orzekania takiej sankcji to założenie o nadrzędności konstytucji będzie wyłącznie *lex imperfecta*. Uzasadnienie powołania pierwszych trybunałów konstytucyjnych wywodzi się więc z normatywistycznej teorii H. Kelsena¹.

Powstanie sądownictwa konstytucyjnego jest rezultatem poszukiwania instytucjonalnego mechanizmu ograniczania pozycji władzy ustawodawczej i kwestionuje „suwerenność” parlamentu jako przedstawiciela narodu². Zwolennicy tego

¹ Zob. E. Zwierzchowski, Z zagadnień legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego, *Acta Uwr.*, Prawo CCLVII, Wrocław 1997, s. 303.

² W literaturze przedwojennej: S. Rosmarin, Uwagi o sądownictwie konstytucyjnym, *Przegląd Prawa i Administracji* im. E. Tilla 1932, z. II, s. 219 - 220; w powojennej: J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964, s. 133. Podobne

poglądu widzieli w sądownictwie konstytucyjnym element służący utrzymaniu klasowego panowania burżuazji³ wskazując kraje, w których uznaje się, że do oceny konstytucyjności ustaw najbardziej predestynowany jest sam parlament⁴. Uzasadnieniem takich wniosków ma być twierdzenie, że kontrola konstytucyjności może prowadzić do uchylecia ustawy, co jest narzuceniem woli trybunału konstytucyjnego parlamentowi. Argumentami dodatkowymi są ograniczona możliwość dokonywania zmian konstytucji oraz swoboda trybunału w kształtowaniu norm konstytucyjnych. Krytyka tych założeń podnosi fakt, iż wykonywanie kontroli konstytucyjności ustaw jest tylko jednym z wielu innych uprawnień współczesnego sądu konstytucyjnego, które nie mają już tak bezpośredniego związku z parlamentem⁵. Tak skrajnej oceny sądownictwa konstytucyjnego nie potwierdza również praktyka orzecznicza, szczególnie w odniesieniu do Rady Konstytucyjnej we Francji⁶. Współcześnie pojawiają się próby wprowadzania sądownictwa konstytucyjnego do teorii przedstawicielstwa. Mówi się o tzw. **demokracji konstytucyjnej**. Doktryna francuska przyjmuje przedstawicielski charakter sądu konstytucyjnego, ponieważ kontrola ustaw jest w istocie rzeczy formą interpretacji zgodności z konstytucją woli wyrażonej przez organ przedstawicielski⁷. M. Granat uważa, że bezdyskusyjnym przedmiotem sądowej kontroli konstytucyjności prawa nie jest wola organu przedstawicielskiego (parlamentu), lecz ocena norm prawnych zawartych w aktach przez niego uchwalanych⁸.

Demokracja konstytucyjna jest reżimem sprawowania rządów, który łączy elementy suwerenności i reprezentacji z rolą sądu konstytucyjnego. Organ przedstawicielski (parlament) wyraża wolę ogółu. Wola narodu jest zawarta w konstytucji. W państwie prawa wszystkie organy władzy są podporządkowane

konkluzje: M.A.Nudel, *Konstitucjonnyj kontrol w kapitalisticheskich gosudarstwach*, Moskwa 1968, J. Blahož, *Ustavni soudnictvi v kapitalistických statech*, Praha 1975.

³ S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw*, P i P 1948, nr 11, s. 49 - 50.

⁴ Tamże, s. 33 oraz R. Klimowiecki, *Rada Związkowa (Bundesrat) w Szwajcarii*, P i P 1958, nr 10. Na sposoby uzasadniania potrzeby istnienia pozaparlamentarnych instytucji badania zgodności ustaw z konstytucją zwraca też uwagę J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ...*, op.cit., s. 7- 28.

⁵ Szerzej L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 306 - 311.

⁶ W intencji twórców konstytucji V Republiki Rada miała być środkiem kontroli nad parlamentem, por. K. Biskupski, *Założenia ustrojowe współczesnej Francji*, Toruń 1963, s. 163. Po nowelizacji w 1974 r. przepisów dotyczących podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania praktyka nie potwierdziła założeń, por. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 235, także A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, s. 102, L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 19 i n.

⁷ Zob. D. Rousseau, *Le renforcement du constitutionnalisme en France*, (III-e Congres Mondial AIDC), Varsovie 1991, M. Troper, *Justice constitutionnelle et democratie*, RFDC 1990, 1.

⁸ M. Granat, *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994, *Rozprawy habilitacyjne LVI*, s. 148.

regulacjom konstytucyjnym. Sąd konstytucyjny ma zapewnić zgodność woli wyrażanej przez suwerena - parlament z wolą narodu zawartą w konstytucji. Główną gwarancję przestrzegania prawa stanowi możliwość „sądowej interpretacji woli przedstawicielstwa”. Sąd konstytucyjny kontrolując działania ustawodawcy ogranicza jego wolę w kontekście woli suwerena. Podkreślany w literaturze związek między demokracją konstytucyjną a państwem prawa opiera się na przyjęciu założenia, że sądownictwo konstytucyjne jest „koniecznym warunkiem realizacji i utrzymania się państwa prawa”. Państwo prawa udoskonala i uzupełnia demokrację. Obecnie ma większe znaczenie niż samo istnienie ustroju demokratycznego⁹.

2. Historyczne korzenie genezy sądowego badania konstytucyjności prawa umiejscawia się w praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych Ameryki wskazując na specyfikę konstytucyjnych rozwiązań ustrojowych zawartych w konwencji konstytucyjnej¹⁰.

Instytucja judicial review została w pewnym przynajmniej zakresie wprowadzona ustawą sądową z 1789 r. (the Judiciary Act), która nadawała federalnemu sądowi najwyższemu uprawnienie kontroli każdej sprawy, co do której sąd stanowy miał wątpliwości w odniesieniu do zgodności prawa stanowego z konstytucją i ustawami federalnymi¹¹.

Decydującym dla rozwoju kontroli konstytucyjności było orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie Marbury v. Madison (1 Cranch 137, 1803). Sąd Najwyższy określił konstytucję jako „najwyższe prawo kraju” i stwierdził, że wszystkie inne akty muszą być z nią zgodne. W procesie stosowania prawa sąd ma obowiązek odmowy stosowania normy niższego rzędu, gdy jest ona sprzeczna z normą wyższego rzędu. Tym bardziej tenże sąd ma także obowiązek odmowy zastosowania ustawy (aktu niższego rzędu) sprzecznej z konstytucją (aktem wyższego rzędu)¹².

Podstawowe cechy kontroli konstytucyjności prawa w modelu amerykańskim to:

⁹ Stanowisko L. Favoreu wyrażone w: De la démocratie à l'Etat de droit, „Le Debat” 1991, nr 64, s. 161, przytoczone przez M. Granata, Od klasycznego przedstawicielstwa ... , s. 162. Podobnie oceniła je J. Zakrzewska, Trybunał Konstytucyjny - konstytucja - państwo prawa, P i P 1992, z. 1, s. 9. Por. też, L. Garlicki, Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji, Warszawa 1993, s. 5.

¹⁰ Por. W. Szyszkowski, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, Warszawa 1969, s. 112 i n.

¹¹ Należy tu wskazać orzecznictwo Komitetu Sądowego Tajnej Rady (the Judicial Committee of the Privy Council), ze szczególnym uwzględnieniem orzeczenia z 1727 r. w sprawie Winthrop v. Lechmere oraz orzeczenia stanowe z lat 1776- 1787, w których sądy odmówiły zastosowania ustawy stanowej jako sprzecznej ze stanową konstytucją. Zob. W. Szyszkowski, Sąd Najwyższy ..., op.cit., s. 114-116, L. Garlicki, Sądownictwo ..., op.cit., s. 22 i cytowana tam literatura.

¹² O kontekście politycznym tego orzeczenia zob. W. Szyszkowski, j.w., s. 119 - 123.

1/ **uniwersalny charakter zakresu przedmiotowego.** Kognicja sądu obejmuje, oprócz badania zgodności ustaw z konstytucją, także kontrolę konstytucyjności jakichkolwiek urzędowych działań wszystkich szczebli aparatu państwowego.

2/ **dekoncentracja:** każdy sąd ma prawo badania zgodności aktów federalnych z konstytucją federalną, aktów stanowych z konstytucjami stanowymi i aktów stanowych z prawem federalnym.

3/ **niesamoistność:** nie występuje tzw. abstrakcyjna kontrola norm charakterystyczna dla trybunałów europejskich. Sąd bada zarzut niekonstytucyjności aktu (normy), który ma być podstawą orzeczenia tylko przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy, gdy został on podniesiony przez jedną ze stron procesu. Zadaniem sądu jest stwierdzenie czy podstawa rozstrzygnięcia (norma prawna lub akt prawny) jest zgodna z konstytucją lub inną normą (aktem) wyższego stopnia i rozstrzygnięcie sprawy w odpowiedni sposób.

4/ **względność:** z prawnego punktu widzenia, jeżeli sąd stwierdzi sprzeczność normy (aktu) z normą (aktem) wyższego rzędu wówczas odmawia zastosowania normy niezgodnej lub poparcia niekonstytucyjnego działania stwierdzając brak jego skutków prawnych. Orzeczenie sądu nie ma waloru generalnego, nie powoduje nieważności „erga omnes” obowiązuje jedynie „inter partes”. Norma niekonstytucyjna jest traktowana jako nieistniejąca (null and avoid) i jako taka nie jest stosowana w danej sprawie. Uznanie ustawy za niezgodną z konstytucją nie skutkuje więc jej uchYLENIEM. Jeżeli Sąd Najwyższy stwierdzi sprzeczność tekstu ustawy z pierwszą poprawką do konstytucji to ustawa taka nie wywołuje skutków prawnych (invalidity on the face). Wówczas nie bada sposobu jej zastosowania.

Wykonywanie orzeczeń Sądu Najwyższego opiera się na ich swobodnym uznaniu przez władze stanowe. Przełamanie oporu władz stanowych wymaga poparcia organów federalnych. Sąd Najwyższy zwykle podporządkowuje się rozstrzygnięciom ustawodawczym Kongresu, który wykorzystując swoje uprawnienia prawodawcze m.in. przez uchwalanie poprawek do konstytucji wpływa na zmianę stanowiska Sądu. Środkiem łatwiejszym jest obalenie istniejącego precedensu przez zmiany ustawodawcze. Zgodnie z zasadą sędziowskiej powściągliwości Sąd Najwyższy uznaje wyraźne stanowisko ustawodawcze Kongresu. Stąd sytuacje przenoszenia problemu na płaszczyznę wykładni konstytucji i odmowy zastosowania uchwalonej ustawy są niezwykle rzadkie ¹³.

¹³ L. Garlicki, Aktualne kierunki orzecznictwa Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, P i P 1978, z. 8 - 9, s. 155, tenże, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wrocław 1982, s. 116-120. Inne możliwości odmowy wykonania orzeczeń federalnego Sądu Najwyższego na poziomie władz stanowych

3. W ostatnim pięćdziesięcioleciu uzasadniając potrzebę istnienia pozaparlamentarnego organu badającego zgodność ustaw z konstytucją można wskazać inne, od przywołanych, czynniki prawnoustrojowe. Przede wszystkim nie budzą wątpliwości związki sądownictwa konstytucyjnego z wertykalną postacią podziału władzy charakterystyczną dla państw federalnych¹⁴.

Pozostaje jeszcze argumentacja o charakterze teleologicznym. W wielu krajach powołanie sądownictwa konstytucyjnego było reakcją na skutki istniejących w tych państwach totalitarnych form sprawowania władzy. Uznano konieczność ochrony demokratycznych wartości ustrojowych zapisanych w nowych konstytucjach¹⁵. Po II wojnie światowej powołano trybunały konstytucyjne we Włoszech (1947 - 1956), RFN (1951) i jego landach, Hiszpanii (1978), Portugalii (1982). W 1945 r. przywrócono w Austrii (istniał w latach 1920 - 1933).

Inaczej przedstawiało się zagadnienie sądownictwa konstytucyjnego w socjalistycznej doktrynie ustrojowej. Skutkiem przyjęcia zasady nadrzędności parlamentu była, przez długi czas, niedopuszczalność tworzenia jakichkolwiek pozaparlamentarnych form kontroli konstytucyjności ustaw¹⁶. Uznanie, że wystarczają mechanizmy polityczne oraz kontrola sprawowana wyłącznie przez sam parlament bądź przez wewnątrzparlamentarną komisję konstytucyjną kwestionowało potrzebę tworzenia lub kształtowania innych form sądowej ochrony konstytucji.

Wyróżniano trzy systemy kontroli konstytucyjności ustaw w państwach socjalistycznych:

- 1/ kontrola sprawowana przez parlament (wraz z ewentualnym powołaniem komisji konstytucyjnej),
- 2/ kontrola sprawowana przez organ naczelny typu prezydialnego,
- 3/ system sądownictwa konstytucyjnego¹⁷.

przedstawia A. Pułło, Podział władzy między federacją a stanami w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Warszawa 1977, s. 63 i n.

¹⁴ Zob. E. Zwierchowski, Sądownictwo konstytucyjne, Białystok 1994, s. 37 i n.

¹⁵ L. Garlicki, Sądownictwo konstytucyjne ... , op.cit., s. 49 - 51.

¹⁶ Zob. M. Domagała, Kontrola konstytucyjności prawa w państwach socjalistycznych, Warszawa 1986, s. 26 i n. oraz cytowana tam literatura.

¹⁷ A. Gwiżdż, Główne kierunki rozwoju współczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego, P i P 1971, z. 8 - 9, s. 248 - 249. Zob. także, M. Domagała, Postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym Jugosławii w sprawach o ocenę zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica 1, 1980, Z. Cada, Federalizm a kontrola konstytucyjności ustaw w Jugosławii, P i P 1984, z. 1, s. 40 i n., L. Kański, Sądownictwo konstytucyjne w Jugosławii i Czechosłowacji, RPE i S 1971, nr 3; L. Choroszuca, I. Wojciechowska-Maruszak, Rada Prawa Konstytucyjnego a kontrola normatywnych aktów prawnych administracji państwowej na Węgrzech, OMT 1985, nr 11-12, s. 61 i n.

4. Recepja amerykańskiego modelu ochrony konstytucji w pełnym kształcie nie nastąpiła w Europie ani w Wielkiej Brytanii, ani w żadnym z ważniejszych państw kontynentalnych. Elementy *judicial review* odnaleźć można w uregulowaniach prawnych krajów skandynawskich (poza Finlandią). Sądy są uprawnione do badania zgodności ustaw z konstytucją „ad hoc” także w Grecji, Portugalii, Islandii.

Dla prawnoustrojowej myśli europejskiej charakterystyczna jest instytucja trybunału konstytucyjnego powołanego do badania konstytucyjności aktów prawnych i rozstrzygania zagadnień dotyczących wykładni i stosowania konstytucji.

Zdaniem L. Favoreu¹⁸ różnice między kontynentalnym i amerykańskim modelem ochrony konstytucji są następujące:

- 1/ w modelu kontynentalnym spór konstytucyjny jest, w odróżnieniu od subsydiarnego charakteru w modelu amerykańskim, wyodrębniony spośród innych sporów,
- 2/ w modelu kontynentalnym zarzut niezgodności ustawy z konstytucją jest rozstrzygany niezależnie od zawisłości spraw przed sądem, w modelu amerykańskim niekonstytucyjność aktu prawnego badana jest tylko przy rozpatrywaniu danej sprawy,
- 3/ sąd konstytucyjny jest usytuowany poza strukturą sądów powszechnych i jest jednoinstancyjny,
- 4/ krąg podmiotów posiadających prawo inicjatywy wszczęcia postępowania, poza uczestnikami postępowania sądowego, obejmuje także organy publiczne (model kontynentalny),
- 5/ kontrola sprawowana przez europejski sąd konstytucyjny ma, poza konkretnym, również charakter kontroli prewencyjnej i abstrakcyjnej,
- 6/ inne są skutki orzeczeń o niezgodności aktu z konstytucją.

Z faktu wyodrębnienia z sądownictwa powszechnego sądownictwa konstytucyjnego wynikają trudności związane z określeniem ustrojowego charakteru trybunału konstytucyjnego.

W praktyce można mówić o dwóch modelach działania trybunału konstytucyjnego:

- **aktywistycznym** (trybunał dokonuje własnej wykładni norm konstytucyjnych, formułując zasady ogólne, nadaje im praktyczną treść - niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny, francuska Rada Konstytucyjna),

¹⁸ L. Favoreu, *Modele american et modele europeen de justice constitutionnelle* (en) *Annuaire International de justice constitutionnelle* 1988, Aix-Marseille, Paris 1990, s. 57 - 61. Por. też, E. Zwierzchowski, *Zakres działania europejskich trybunałów konstytucyjnych*, *Studia Iuridica Silesiana* T.9, (1984), tegoż, *Sądownictwo ...*, op.cit., s. 52 - 66.

- **modelu związanym systemem regulacji konstytucyjnych** (trybunał nie określa w sposób wyłączny znaczenia norm konstytucyjnych pozostawiając ustawodawcy swobodę działania w ramach ogólnych zasad konstytucyjnych. Największe podobieństwo wykazuje trybunał austriacki).

Należy zwrócić uwagę na te cechy trybunału konstytucyjnego, które odróżniają go od sądownictwa powszechnego. Chodzi tu o szczególny tryb powoływania sędziów trybunału oparty na zasadzie kadencyjności i współpracy różnych organów państwowych, ograniczenie zasady dyspozycyjności w ramach procedury postępowania przed trybunałem oraz rodzaj norm prawnych stosowanych przez trybunał. Twórcza wykładnia konstytucji i rozstrzyganie sporów konstytucyjnych, często o charakterze politycznym, zbliżają trybunał konstytucyjny do organu politycznego¹⁹. Charakter działań podejmowanych przez trybunały uzasadniał ich określenie jako „organów kształtujących decyzje polityczne”²⁰ lub szczególnych organów o jurysdykcyjno-politycznym charakterze²¹.

Pozycja ustrojowa trybunału ma wpływ na ukształtowanie stosunków z pozostałymi władzami w państwie. Kompetencje parlamentu obejmują przede wszystkim stanowienie przepisów dotyczących organizacji, właściwości i zasad działania trybunału konstytucyjnego. Parlamenti państw zachodnich nigdy nie wykorzystywały tych możliwości do narzucania swej woli trybunałom²². W byłych krajach socjalistycznych relację trybunał - parlament kształtowano w oparciu o założenie nadrzędnej i suwerennej pozycji parlamentu w systemie organów

¹⁹ Por. J. Zakrzewska, *Kontrola...*, op.cit., s. 139: „sprawowanie konstytucyjnego wymiaru sprawiedliwości nie odbiera trybunałom charakteru politycznego”; L. Garlicki, *Sądownictwo ...*, op.cit., s. 298 i n. W literaturze zachodniej m.in. L. Favoreu, *Rapport general introductif, RIDC 1981, nr 2, s. 259*. W nowszych pracach akcentuje się wzrost roli orzecznictwa trybunałów w kwestii praw obywatelskich, co ma świadczyć o ewolucji w stronę rzeczywistego sądu konstytucyjnego np. Rada Konstytucyjna. Por. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona ...*, op.cit., s. 193. Zob. też orzeczenie Rady z 5 V 1959 r. (w:) L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel, Paris 1984, s. 30 i n.*, a w latach następnych Rada „accentue et confirme la juridictionnalisation de la procedure devant le Conseil”, s. 303.

²⁰ Por. M. A. Nudel, *Konstytucyjny kontrol ..*, op.cit., s. 207. Chodziło przede wszystkim o „prawo formalnego lub faktycznego uchylania ustaw parlamentu, które nadaje trybunałowi ogromną władzę, daleko wykraczającą poza zakres typowych kompetencji sądownictwa”.

²¹ Tak w doktrynie włoskiej („organ konstytucyjny o naturze sądowo-politycznej”), hiszpańskiej („organ z istoty swej jurysdykcyjny, choć usytuowany poza władzą sądowniczą”), literaturę w tym zakresie podaje L. Garlicki, *Sądownictwo ..*, op.cit., s. 67 - 68. Zob. także: *Sądy Konstytucyjne w Europie T. I, Warszawa 1996 i T. III, Warszawa 1999*.

²² Próby takie podejmował Kongres Stanów Zjednoczonych, por. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy ...*, op.cit., s. 108.

państwowych²³. We Francji parlament ma wyłączną kompetencję stanowienia przepisów odnoszących się do organizacji i działalności sądu konstytucyjnego²⁴.

Rzeczywista pozycja trybunału zależy od podporządkowania się innych organów zasadom wynikającym z orzecznictwa. Norma uznana za sprzeczną z konstytucją traci moc ze skutkiem erga omnes. W literaturze podkreśla się, że sądy konstytucyjne wykształciły swoiste techniki orzekania, które pozwalają na uniknięcie zdecydowanych konfliktów z pozostałymi władzami. Trybunały kontynentalne przyjęły charakterystyczną dla sądów anglosaskich tzw. zasadę powściągliwości sędziowskiej (judicial self-restraint)²⁵.

Kompetencją konieczną do określenia charakteru danego organu jako sądu konstytucyjnego jest kontrola konstytucyjności ustaw²⁶.

Klasyfikacja kompetencji obejmuje:

- 1/ badanie zgodności z konstytucją aktów normatywnych naczelnych organów państwa (w tym ustaw upoważniających do ratyfikacji umów międzynarodowych), a w państwach federacyjnych - aktów stanowionych przez podmioty federacji czy jednostki autonomiczne,
- 2/ rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami państwa (lub ich prawnie wyodrębnionymi elementami), między federacją a jej częściami składowymi (Austria, Niemcy, Hiszpania, Włochy).
- 3/ rozpatrywanie skarg obywateli z powodu naruszenia przez władze ich praw zawartych w konstytucji (skarga konstytucyjna),
- 4/ orzekanie w sprawach związanych z prawidłowym przebiegiem wyborów i piastowaniem mandatu (wyjątki: Hiszpania, Turcja, Włochy - może oceniać legalność żądania przeprowadzenia referendum),
- 5/ rozstrzyganie o zgodności z konstytucją działalności partii politycznych (Niemcy, Portugalia, Turcja),
- 6/ orzekanie o odpowiedzialności za zawinione naruszenie konstytucji lub ustaw (wyjątki: Francja, Hiszpania, Portugalia)²⁷.

²³ Zob. np. H. Suchocka, Kontrola konstytucyjności ustaw w europejskich państwach socjalistycznych, ZH - P SD 1981, nr 2, s. 36 - 37.

²⁴ Wyjątkiem jest dekret Rady Ministrów z 1958 r. zawierający przepisy dotyczące Rady Konstytucyjnej. Podstawą był art. 92 Konstytucji V Republiki z 1958 r., który dopuszczał, w okresie przejściowym, wydawanie przez Radę Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Stanu ordonansów (dekretów) potrzebnych do wprowadzenia w życie instytucji.

²⁵ E. Zwierzchowski, Zakres działania europejskich ... , op.cit., s. 147.

²⁶ L. Garlicki, Sądownictwo ..., op.cit., s. 177 i cytowane tam stanowisko doktryny austriackiej i francuskiej, E. Zwierzchowski, Zakres działania ..., op.cit., s. 138.

2. Kontrola konstytucyjności prawa

Europejski system kontroli zgodności aktów normatywnych z konstytucją opiera się na dwóch podstawowych zasadach:

1/ sąd konstytucyjny jest wyodrębniony spośród innych organów państwowych. Do jego kompetencji należy tzw. „skoncentrowana kontrola norm”, która oznacza wyłączność trybunału w sprawowaniu kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów o równej lub podobnej mocy prawnej. Zasada koncentracji dotyczy tylko kontroli norm ustawowych. Jednakże niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka o wykładni ustawy zasadniczej w przypadku sporów o zakres praw i obowiązków któregoś z najwyższych organów federalnych lub innych podmiotów, które ustawa zasadnicza albo regulamin któregoś z najwyższych organów federalnych wyposaża we własne prawa (art.93 ust.1 pkt 1 ustawy zasadniczej RFN z dnia 24 V 1949 r.). We wszystkich krajach, poza Austrią, sądy powszechne mogą jedynie odmówić zastosowania, uznanego przez nie za niekonstytucyjny, aktu podstawowego jako podstawy rozstrzygnięcia konkretnej sprawy.

2/ inne organy jurysdykcyjne nie mają prawa ostatecznego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Jedynym wyjątkiem jest system portugalski. Sądy powszechne mogą odmówić stosowania niezgodnych z konstytucją przepisów ustawy w ramach konkretnej kontroli norm. Orzeczenie sądu powszechnego może być zaskarżone do trybunału konstytucyjnego (jeżeli nie zostało zaskarżone ma charakter wiążący i ostateczny).

Kontrola trybunału może być represyjna (następcza) lub prewencyjna (uprzednia). Kontrola represyjna ma charakter kontroli abstrakcyjnej lub konkretnej. Kontrola prewencyjna zawsze ma charakter abstrakcyjny. Kryterium wyodrębnienia stanowi, w pierwszym wypadku, moment dokonywania kontroli.

We wszystkich krajach (poza Francją) kontrola konstytucyjności prawa ma przede wszystkim charakter następczy. Dokonywana jest po wejściu w życie lub uzyskaniu mocy obowiązującej przez akt normatywny. We Francji kontrola sprawowana przez Radę Konstytucyjną jest prawie wyłącznie kontrolą prewencyjną i abstrakcyjną. Jednocześnie wyodrębnia się dwa rodzaje procedury badania konstytucyjności ustaw. Pierwszy to tzw. „controle des competences”. Wykonywana w

²⁷ E. Zwierzchowski, Sądownictwo..., op. cit., s. 97 - 98. Ujęcie to jest zmodyfikowaną wersją koncepcji, którą autor przedstawił w pracach wcześniejszych. Por. tegoż, Zakres działania europejskich trybunałów konstytucyjnych, „Studia Iuridica Silesiana”, t.9, 1984 oraz Europejskie Trybunały Konstytucyjne, Katowice 1989, s. 72.

oparciu o art. 37 ust. 2 konstytucji kontrola o charakterze następczym przestrzegania przez parlament konstytucyjnego podziału kompetencji normodawczej między izbami parlamentu a rządem. Drugi określany jako „controle au fond” (kontrola konstytucyjności materialnej) ma charakter wyłącznie prewencyjny. Dotyczy tylko aktów, które nie są jeszcze formalnie obowiązującymi ustawami. Podstawą kontroli jest art. 54 i 61 konstytucji. Jest zarazem kontrolą obligatoryjną, gdy przedmiotem kontroli są ustawy organiczne (art.61 ust.1) lub fakultatywną w odniesieniu do ustaw zwykłych i zobowiązań międzynarodowych (art.61 ust.2 i art.54) ²⁸. Z wyjątkiem Belgii i Turcji nigdzie kontrola następcza nie ma charakteru wyłącznego.

W zależności od momentu dokonywania kontroli mówimy o kontroli:

- projektu aktu normatywnego (we Francji - poprawki do projektów ustaw, w Austrii - projekty ustaw i rozporządzeń w kwestiach federalnych),
- aktu już uchwalonego, ale przed jego promulgacją lub zatwierdzeniem przez inny organ (we Francji - ustawy, w Portugalii - ustawy i inne akty, w Niemczech i Hiszpanii - ustawy ratyfikacyjne, we Włoszech - ustawy organów regionalnych),
- aktu uchwalonego, ogłoszonego lub zatwierdzonego, który nie wszedł jeszcze w życie z powodu np. *vacatio legis* (Niemcy, Austria, Włochy).

Związek kontroli konstytucyjności prawa i sfery stosowania prawa jest podstawą odróżnienia **kontroli konkretnej i abstrakcyjnej** (brak związku).

Kontrola konkretna dokonywana jest przez sąd konstytucyjny na płaszczyźnie rozpatrywania przez inne organy (zwłaszcza sądy) spraw konkretnych i indywidualnych. Sąd, jeżeli poweźmie wątpliwość czy przepis prawa, który ma być podstawą wydania rozstrzygnięcia jest zgodny z konstytucją, może zwrócić się z pytaniem prawnym do sądu konstytucyjnego.

Kontrola abstrakcyjna nie jest związana ze stosowaniem prawa. Podstawą jest ogólne przekonanie uprawnionego do zgłoszenia wniosku do sądu konstytucyjnego organu o sprzeczności normy prawnej z konstytucją. Prawie zawsze ma charakter polityczny, co jest konsekwencją przyznania prawa inicjatywy jedynie podmiotom związanym z tworzeniem prawa lub kształtowaniem jego treści ²⁹.

Charakterystyczne dla współczesnych zachodnioeuropejskich systemów ochrony konstytucji jest występowanie, obok siebie, kontroli abstrakcyjnej i konkretnej.

²⁸ Por. A. Kubiak, *Francuska koncepcja ...*, op.cit., s. 64 i n. We Francji od 1982 r. (182-143 DC) nastąpiło oderwanie kontroli kompetencyjnej od kontroli konstytucyjności, gdy ustawę wydano z naruszeniem kompetencji parlamentu nie może ona być, tylko z tego powodu, uznana za sprzeczną z konstytucją. Por. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona ...*, op.cit., s. 55 -56.

²⁹ L. Garlicki, *Sądownictwo ...*, op.cit., s. 232.

W Niemczech, Austrii i Portugalii przyjęto tzw. system symetryczny. Każda norma prawna podlegająca kontroli abstrakcyjnej podlega zarazem kontroli konkretnej. We Włoszech, Hiszpanii i Turcji też obowiązuje zasada symetrii z tym, że kontrola abstrakcyjna może być sprawowana tylko w pewnym, krótkim okresie czasu po nabyciu przez badany akt mocy obowiązującej. Okres ten wynosi 3 miesiące w Hiszpanii, w Turcji 60 dni dla kontroli materialnej zgodności ustawy z konstytucją i 10 dni dla kontroli prawidłowości jej uchwalenia, we Włoszech okres zależy od rodzaju aktu i wynosi 60 lub 80 dni. We Francji obowiązuje wyłącznie system kontroli abstrakcyjnej.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje wszystkie normy prawne zawarte w aktach normatywnych o innej randze niż konstytucja. Umożliwia to uznanie niekonstytucyjności tylko poszczególnych przepisów danego aktu bez potrzeby uchylania całego aktu. Do wyjątków należą Turcja (mocą przepisów ustawy zasadniczej z 1982 r. spod kontroli sądu konstytucyjnego wyłączone są akty prezydenta Republiki, umowy międzynarodowe, niektóre ustawy z początków Republiki, dekrety z mocą ustawy wydane w czasie stanu wyjątkowego i wojennego) i Francja (Rada Konstytucyjna uznała się za niewłaściwą do badania konstytucyjności ustaw referendalnych)³⁰.

Realizacja opisanej zasady przybiera postać kontroli uniwersalnej (Niemcy, Austria, Portugalia) lub ograniczonej do enumeratywnie wskazanych kategorii aktów (Włochy, Hiszpania, Turcja, Francja). W pierwszym wypadku przedmiotem postępowania przed trybunałem może być każda norma prawna, której zgodność z konstytucją budzi wątpliwości podmiotu uprawnionego do wszczęcia postępowania³¹. W Austrii i Portugalii jest to kontrola abstrakcyjna i konkretna. W Niemczech kontrola konkretna ma miejsce tylko w związku z zarzutem niekonstytucyjności ustawy³². W drugim - przedmiotem kontroli mogą być tylko normy prawne zawarte w aktach ustawowych³³.

³⁰ Decyzja 62-20 DC z 6 XI 1962 r., zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel*, Paris 1986, s. 183 i n.

³¹ Konstytucja portugalska mówi o kontroli „jakiegokolwiek normy” art.280 ust.1, art.281 ust.1 pkt 2, niemiecka ustawa zasadnicza o kontroli „prawa związkowego lub krajowego” art.93 ust.1 pkt 2. W konstytucji austriackiej odróżnia się kompetencję trybunału do badania zarządzeń (art.139, w znaczeniu szerokim - aktów normatywnych organów administracji państwowej), ustaw (art.140) i umów międzynarodowych (art.140 a).

³² Art.100 ustawy zasadniczej.

³³ Włochy: „ustawy lub akty z mocą ustawy” (art.134 pkt 1 konstytucji). Podobnie konstytucja hiszpańska (art.161 ust. 1 pkt c), turecka - ustawy, dekrety z mocą ustawy, regulamin parlamentu (art.148 ust. 1). We Francji kontrola następcza obejmuje tylko ustawy parlamentu i tylko, co do ich legitymacji kompetencyjnej.

Ustawy, to zarówno akty parlamentu, jak i akty normatywne wydawane przez organy władzy wykonawczej, jeżeli mają moc ustawy, a także akty krajowych (Niemcy, Austria) lub regionalnych (Włochy, Hiszpania) organów przedstawicielskich i akty normatywne parlamentu o charakterze szczególnym: ustawy budżetowe i ustawy upoważniające do ratyfikacji umów międzynarodowych. Znaczenie formalne ustawy przyjmuje konstytucja austriacka (art.140) oraz francuska (enumeratywnie wymienione kategorie aktów podlegających kontroli).

Zakres przedmiotowy kontroli sądu konstytucyjnego w omawianych krajach może obejmować ponadto:

- regulaminy parlamentarne (we Francji podlegają kontroli obligatoryjnej i prewencyjnej),
- ustawy konstytucyjne lub przepisy samej konstytucji ³⁴,
- umowy międzynarodowe (poza Turcją),
- ustawy uchwalone przed wejściem w życie konstytucji lub wydane przed ustanowieniem trybunału konstytucyjnego (Portugalia). Wyjątkiem jest Francja, gdzie art.37 ust. 2 konstytucji wykluczył taką możliwość powierzając uprawnienie w tym zakresie Radzie Ministrów i Radzie Stanu.

Podstawą kontroli wykonywanej przez sąd konstytucyjny jest konstytucja. Zakres pojęciowy konstytucji przyjmowany przez trybunały europejskie nie ogranicza się do respektowania jedynie kryteriów formalnych. Konstytucja to nie tylko wszystkie akty prawne o szczególnej, konstytucyjnej mocy obowiązującej, ale też zasady i idee, które nie są w niej zapisane *expressis verbis*, a zostały wydobyte z tekstów pisanych konstytucji przez orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych (Niemcy, Włochy, Hiszpania, Francja). Najszersze, w tym zakresie, jest orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która stworzyła tzw. **blok konstytucyjności** („**bloc de constitutionnalite**”). Obejmuje on:

- a/ postanowienia konstytucji z 1958 r. (niekiedy postanowienia ustaw organicznych),
- b/ niektóre postanowienia preambuły z 1946 r.,
- c/ postanowienia Deklaracji Praw z 1789 r.,
- d/ „zasady podstawowe uznane przez prawa Republiki” („*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la Republique*”) ³⁵.

³⁴ O odmiennościach kontroli w państwach federalnych i w krajach o centralnym ustawodawstwie konstytucyjnym pisze L. Garlicki, *Sądownictwo ...*, op.cit., s. 241 - 243.

³⁵ Orzeczenie z 24 VI 1959 r. Por. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes decisions ...*, op. cit., s. 42. Decyzja Nr 44 DC z 16 VII 1971 r., tamże, s. 239 - 241 potwierdzona dalszym orzecznictwem „poszerzyła materię konstytucyjną włączając do niej zasady o walorze konstytucyjnym (*principes a valeur constitutionnelle*).

Orzecznictwo sądów konstytucyjnych, poza kształtowaniem treści konstytucji, wprowadza prawne zróżnicowanie poszczególnych norm konstytucyjnych. Następuje zwiększenie lub zmniejszenie prawnego znaczenia norm konstytucyjnych³⁶. Doktryna niemiecka wskazuje, że wydobyte z tekstu konstytucji ogólne zasady mają pozycję nadrzędną wobec konkretnych przepisów ustawy. W Hiszpanii i Portugalii przepisy konstytucyjne przyznają mniejszą ochronę prawom socjalnym i ekonomicznym niż osobistym czy politycznym³⁷.

Krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania przed sądem konstytucyjnym zależy od rodzaju kontroli. Powszechnie akceptuje się brak możliwości działania trybunału z urzędu i na wniosek obywateli (wyjątek stanowi wniesienie skargi konstytucyjnej)³⁸.

Kontrola następcza występuje w formie:

- **kontroli uniwersalnej**: prawo inicjatywy przysługuje każdemu uprawnionemu podmiotowi, co do każdej normy prawnej podlegającej kontroli trybunału (Niemcy, Francja, Portugalia, Turcja, Hiszpania),
- **kontroli ograniczonej**: organy władzy wykonawczej mają prawo wszczęcia postępowania tylko wobec: a/ aktów lokalnych - organy centralne, b/ aktów centralnych - organy lokalne (Austria, Włochy). W Polsce z wnioskiem do TK o orzeczenie konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego wystąpić mogą: Krajowa Rada Sądownictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki zawodowe (art. 191 ust.1 pkt 2 - 5 konstytucji RP z 2IV 1997 r.).

Dla kontynentalnego modelu ochrony konstytucji charakterystyczne są, odmienne od uregulowań anglosaskich, skutki prawne orzeczeń o niekonstytucyjności normy prawnej. Skutkiem prawnym wydania takiego orzeczenia przez trybunał konstytucyjny jest stwierdzenie nieobowiązywania normy niezgodnej z konstytucją w danym systemie prawa poprzez jej usunięcie. Orzeczenia są wiążące i ostateczne. Dotyczy to jednak tylko orzeczeń stwierdzających sprzeczność danej normy z

Zasady uznane przez prawa Republiki to m.in. zasada wolności stowarzyszeń (decyzja Nr 71-44 z 16 VII 1971r.), zasada prawa do obrony (decyzja Nr 76 -70 DC z 2 XII 1976r.). Zob. L. Garlicki, Rada Konstytucyjna a ochrona ... , op.cit., s. 63. także, A. Jamróz, Rola Rady Konstytucyjnej w kształtowaniu systemu prawnego współczesnej Francji w : Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego, red. M. Sawczuk, St. Prutis, Białystok 1991.

³⁶ J. Zakrzewska, Kontrola konstytucyjności ustaw ... , op.cit., s. 88 i n.

³⁷ Zob. A. Łabno-Jabłońska, Od rządów autorytarnych do demokracji parlamentarnej, rewolucja portugalska 1974 - 1976, (praca doktorska w zbiorach Uniwersytetu Śląskiego), Katowice 1985, s. 313.

³⁸ Zob. Szerzej L. Garlicki, Sądownictwo ... , op.cit., s. 257 - 268 .

konstytucją. Wydanie orzeczenia, które odrzuca zarzut sprzeczności nie oznacza, że nastąpiło wiążące i ostateczne potwierdzenie konstytucyjności badanej normy. Jest ono wiążące tylko w sytuacji, która była płaszczyzną kontroli i w stosunku do podmiotu wszczynającego postępowanie. Prawną moc wiążącą ma sentencja orzeczenia, a nie jego uzasadnienie³⁹.

Przyjmuje się dwie koncepcje skutków niekonstytucyjności⁴⁰:

1/ teoria wzruszalności uznaje, że skutkiem prawnym orzeczenia stwierdzającego sprzeczność normy z konstytucją jest jej wadliwość i obowiązek uchylenia. Obowiązuje ona do czasu uchylenia. Uchylenie obowiązywania następuje więc *ex nunc*. Momentem uchylenia nie jest moment wydania orzeczenia, lecz moment ogłoszenia w dzienniku ustaw. Poza Austrią koncepcja przyjęta we Włoszech i w Turcji⁴¹.

2/ teoria nieważności: (Niemcy, Portugalia i Hiszpania) - norma sprzeczna z konstytucją jest nieważna od momentu jej wydania tzn. *ex tunc*.

Należy podkreślić, że uchylenie konkretnego przepisu lub jego części wyrażającej pewną normę prawną nie powoduje jednocześnie uchylenia aktu, który je zawiera. Sąd konstytucyjny może niekiedy z urzędu uznać niezgodność z konstytucją innych norm lub całego aktu⁴².

Współczesną działalność sądów konstytucyjnych charakteryzuje aktywna interpretacja norm konstytucyjnych dokonywana najczęściej w formie ustalenia wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją lub wykładni konstytucji w zgodzie z ustawami (wyjątkiem jest np. działalność austriackiego Trybunału Konstytucyjnego)⁴³. Sąd „ujawnia” zasady, które nie są wyrażone *expressis verbis* w konstytucji bądź wykorzystuje sytuację, gdy odrzuca wniosek o uznanie ustawy za niezgodną z

³⁹ Wyjątkiem jest trybunał niemiecki, który przyjął koncepcję oddzielenia „mocy prawnej” i „mocy wiążącej” orzeczeń w związku z czym „moc wiążącą” ma nie tylko sentencja orzeczenia, ale i podstawowe elementy uzasadnienia służące za podstawę ustalenia prawnego znaczenia sentencji.

⁴⁰ Zob. Z.Czeszejko - Sochacki, Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, P i P 2000, nr 2, s. 14 - 28.

⁴¹ Art.153 ust. 2 konstytucji tureckiej - postanowienie ustawy sprzeczne z konstytucją traci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia. Art.136 ust. 1 konstytucji Włoch - następnego dnia po ogłoszeniu (w pewnym zakresie orzeczenie działa *ex tunc*).

⁴² Konstytucja niemiecka w par. 78 ust.2 dopuszcza uchylenie innych przepisów „z tych samych względów”, co przepis uznany wcześniej za niekonstytucyjny, jeżeli są sprzeczne z konstytucją. Konstytucja hiszpańska (art.39 ust.1) o przepisach, które niekonstytucyjność obejmuje „na skutek ich związku lub wynikania”, podobnie konstytucja portugalska (art.51 ust.5), co do uchylenia całego aktu normatywnego art.162 ust.2 konstytucji hiszpańskiej - brak automatycznego związku między niekonstytucyjnością jednego przepisu ustawy z niekonstytucyjnością aktu chyba, że trybunał postanowi inaczej.

⁴³ Por. Z. Czeszejko - Sochacki, Sąd Konstytucyjny w systemie ustrojowym Austrii (w:) J. Trzciński (red.) Sądy Konstytucyjne w Europie, T. I, Warszawa 1996, s. 11 - 26; L. Garlicki, Kontrola konstytucyjności ustaw w Austrii, „Studia Iuridica”, t. 15, Warszawa 1987, s.27 - 35.

konstytucją do formułowania istotnych zasad określających sposoby interpretowania ustaw i konstytucji (tzw. constitution - making by dictum).

Podstawowy cel kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez sądy objawia się więc jako proces interpretowania i ustalania właściwego znaczenia norm konstytucyjnych, tworzenia zasad o charakterze ogólnym i wpływania na obowiązujące ustawodawstwo.

ROZDZIAŁ II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W POLSCE. GENEZA, STRUKTURA I FUNKCJE

1. Charakter ustrojowy i zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego (pod rządami Konstytucji z 22 VII 1952 r. i ustawy o TK z 29 IV 1985 r.)

Idea Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucji była już znana przedwojennej nauce polskiej⁴⁴. Po II wojnie światowej stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego i państwowego zdominował negatywny pogląd S. Rozmaryna. Zabezpieczenie zgodności prawa z konstytucją miało wynikać z socjalistycznego charakteru państwa⁴⁵. Zmiana poglądów nastąpiła na początku lat 60-tych⁴⁶. W 1972 r. za istnieniem kontroli tego typu opowiedział się F. Siemieński⁴⁷. Stopniowo następowała ewolucja poglądów doktryny.

Nowelizacja ustawy zasadniczej z 26 III 1982 r.⁴⁸ ustaliła nowe brzmienie tytułu rozdziału 4 Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. („Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli”) uzupełniając go o art.33 a i 33 b (Trybunał Stanu). Trybunał Konstytucyjny powołano ustawą z dnia 29 IV 1985 r.⁴⁹. Tryb postępowania przed TK określiła uchwała Sejmu z dnia 31 VII 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵⁰.

Zgodnie z art.33 model Trybunału Konstytucyjnego miał być oparty na następujących założeniach:

⁴⁴ H. Zahorski, Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja RP z 17 III 1921 r., „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1931, s. 296, A. Peretiatkovicz, Reforma konstytucji polskiej, Poznań 1929, s. 37, M. Starzewski, Środki prawne zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw, Kraków 1928, s. 247 i n.

⁴⁵ S. Rozmaryn, Kontrola konstytucyjności ustaw, P i P 1946, z. 11/12, s. 866: „kontrola konstytucyjności ustaw przez organy pozaparlamentarne, a w szczególności sądowe i quasisądowe jest instytucją reakcyjną i właśnie dlatego nie ma dla niej miejsca ani w państwie socjalistycznym, ani w państwie ludowym, które spokojnie ufają sprawiedliwości ludu i jego woli”.

⁴⁶ Por. Sprawozdanie z sesji katedr prawa państwowego w Kazimierzu nad Wisłą (25 - 26 VI 1961 r.), P i P 1961, z. 12, s. 1053 - 1054, F. Siemieński, Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego, Lublin 1964, s. 265 - 271, pogląd A. Burdy w recenzji książki J. Zakrzewskiej, Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym), w: P i P 1965, z. 5 - 6, s. 867.

⁴⁷ F. Siemieński, Problem konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym, RPE i S 1972, z. 4, s. 10 i n.

⁴⁸ Dz. U. Nr 11, poz. 83.

⁴⁹ Dz. U. Nr 22, poz. 98, Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470, z 1993 r., Nr 47, poz. 213. Szczegółowe omówienie 15 projektów ustawy o TK w: Z. Czeszejko - Sochacki, Przebieg prac nad utworzeniem polskiego TK, Przegląd Sejmowy 1994, nr 3.

⁵⁰ Dz. U. Nr 39, poz. 184.

- 1/ Trybunał Konstytucyjny jest odrębnym, samodzielny, pozaparlamentarnym organem państwowym, który sprawuje, na zasadzie koncentracji, kontrolę zgodności prawa z Konstytucją,
- 2/ kontroli podlegają akty normatywne (ustawy i inne akty normatywne naczelnych oraz centralnych organów państwowych),
- 3/ Trybunał Konstytucyjny orzeka o konstytucyjności (zgodności wszystkich aktów normatywnych z konstytucją) i legalności (zgodności aktów podstawowych z ustawą),
- 4/ orzeczenia o niekonstytucyjności mają ograniczoną moc wiążącą (charakter remonstracyjny), gdy przedmiotem kontroli jest akt ustawodawczy lub moc wiążącą - w odniesieniu do aktów rangi niższej od aktu ustawodawczego,
- 5/ członkowie (sędziowie) TK mieli wyróżniać się wiedzą prawniczą i być niezawisli.

Rozszerzenie tych ogólnych sformułowań przyniosła ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (zwana dalej ustawą), która m.in. w art.1 ust. 1 pkt 2 wężiej ujęła przedmiotowy zakres kontroli aktów podstawowych. Zmiany ustawy o TK miały miejsce w 1989 i 1991 r. ⁵¹.

Przyjęty model Trybunału Konstytucyjnego budził wiele sporów doktrynalnych. Dotyczyły one przede wszystkim:

- 1/ charakteru TK: czy jest to organ wymiaru sprawiedliwości tj. sąd, ale sąd szczególnego rodzaju czy quasi sądowy organ orzekający o cechach organu sądowego⁵²,
- 2/ miejsca uregulowania Trybunału w systematyce wewnętrznej konstytucji (dlaczego rozdział 4, a nie 7).

Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzono kompetencję w zakresie:

⁵¹ Ustawa z dnia 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji (Dz. U. Nr 19, poz. 101) i ustawa z dnia 24 VIII 1991 r. o zmianie ustawy o TK

⁵² Por. L. Garlicki, Charakter ustrojowy nowych trybunałów, P i P 1983, z. 3, s. 26 - 37. Autor dochodzi do wniosku, że należy uznać TK za „szczególną formę quasi sądowych organów orzekających o statusie konstytucyjnym i niezawisłej pozycji zasiadających w nim osób”. Za utworzeniem odrębnego TK opowiadali się m.in. Z. Rykowski, W. Sokolewicz, Kontrola konstytucyjności prawa w PRL, Studia Prawnicze 1983, nr 2, s. 98 i n., A. Gwiżdż, Trybunał Konstytucyjny PRL, P i P 1983, z.1 2, s.9. Drugie stanowisko w fazie początkowej (postulujące powierzenie kontroli konstytucyjności SN) reprezentowali m.in. Z. Wasilkowska, O potrzebie i kierunkach zmian przepisów o SN, NP 1981, nr 11, s. 60, L. Garlicki, Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw, P i P 1982, z. 1 - 2, s. 23 i n. Argumenty przemawiające za przyjęciem tezy, że TK jest organem wymiaru sprawiedliwości przytacza F. Siemiński, Pozycja ustrojowa i właściwość TK, RPEiS 1985, z. 4, s. 90 - 93 (powtórzone przez Autora w referacie wygłoszonym na XXVII Ogólnopolskiej Sesji Zakładów i katedr Prawa Konstytucyjnego, 4 - 5 VI 1985 r., Puławy opublikowanym w: Kontrola konstytucyjności prawa, Lublin 1987, s.7 - 37). Przeciw uznaniu TK za organ sądowy wypowiedzieli się m.in. K. Działocha, Z. Jarosz, J. Ziemiński skłaniając się do stwierdzenia, że jest to organ jedynie podobny do organów sądowych. Takie stanowisko również Z. Czeszejko - Sochacki, Trybunał Konstytucyjny PRL, Warszawa 1986, s. 34 - 35.

a/ kontroli konstytucyjności norm (art. 33 a ust. 1 Konstytucji oraz art.1 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy). Trybunał wykonywał funkcję orzeczniczą: orzekając o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych (art. 1 ust.1 pkt 1 i art. 7 ustawy) i o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (art. 1 ust.1 pkt 2, art. 8, 9, 10 ustawy)

Niekiedy umieszczano w tym miejscu funkcję sygnalizacyjną (art. 6 ustawy)⁵³. Kontrola obejmowała kontrolę materialną (treść), formalną (zachowanie trybu wymaganego do wydania aktu) i kompetencyjną (właściwość organu do wydania normy).

b/ ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 5 i 13 ustawy), Przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było wynikiem zmiany Konstytucji z dnia 7 IV 1989 r.⁵⁴. Wcześniej powszechną wykładnię ustaw ustalała Rada Państwa rzadko korzystając z tej możliwości⁵⁵. Art. 5 ustawy o TK stwierdzał, że „Trybunał Konstytucyjny ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw”. Art. 33 a Konstytucji i art. 5 i art. 13 ustawy o TK nie precyzowały pojęcia powszechnie obowiązującej wykładni. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 VI 1993 r. w sprawie regulaminu czynności TK w par.28 ust.2 wskazała jedynie sytuacje, w których TK ustalał powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Były to w szczególności:

- wypadki występowania rozbieżności w stosowaniu ustawy,
- brak wewnętrznej spójności przepisów ustawy,
- sprzeczność z przepisami innej ustawy.

Zakres przedmiotowy powszechnie obowiązującej wykładni TK obejmował jedynie przepisy rangi ustawowej (art. 13 ust ustawy). Nie podlegały wykładni:

⁵³ Do form kontroli konstytucyjności prawa funkcję sygnalizacyjną zaliczają: F. Siemieński, Trybunał Konstytucyjny (pozycja ustrojowa, właściwość, organizacja i postępowanie w: Kontrola konstytucyjności prawa, Lublin 1987, s. 14 - 25, A. Szmyt, Właściwość Trybunału Konstytucyjnego, NP 1986, nr 2, s. 16 - 17. Odmienne J. Repel, Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego, NP 1989, nr 1, s. 3 - 20.

⁵⁴ Dz. U. Nr 19, poz. 101.

⁵⁵ Instytucję powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wprowadziła Konstytucja z 22 VII 1952 r. (art. 25 ust. 1 pkt 3), wcześniej ustawa z dnia 20 III 1950 r. o Prokuraturze (Dz. U. Nr 38, poz. 346) w art. 4 przewidywała uprawnienie Rady Państwa działającej na podstawie ustawy konstytucyjnej z dnia 19 II 1947 r. do wykładni „powszechnie obowiązującej przepisów prawa i zasad ich stosowania” na wniosek Prokuratora Generalnego. Rada Państwa wyjaśniła pojęcie ustalania wykładni w uchwale z dnia 14 VII 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (MP Nr 19, poz. 113, par. 1 ust. 2 i par. 8 ust.1). Por. L. Garlicki, Rada Państwa a konstytucyjność prawa, P i Ż, 1979, nr 3, S. Gebert, Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z konstytucją, P i P 1980, z. 1. Zmiany do ustawy o TK wprowadziła ustawa z dnia 25 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym (Dz. U. Nr 34, poz. 178).

1/ przepisy normatywnych aktów podustawowych, w tym także aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania ⁵⁶ oraz przepisy prawa miejscowego wydane przez wojewodów i gminnego ustanowione przez organy gmin,
2/ postanowienia umów międzynarodowych. Jeżeli TK nie może badać ich zgodności z konstytucją to nie może też ustalać ich wykładni ⁵⁷,
3/ przepisy konstytucji ⁵⁸.

Art. 13 ustawy Trybunale Konstytucyjnym nie zawierał innych ograniczeń przedmiotowych. Wykładni podlegały, poza ustawami, dekrety z mocą ustawy ⁵⁹ (później rozporządzenia z mocą ustawy), przepisy ustaw uchylonych, jeżeli zgodnie z istniejącymi przepisami intertemporalnymi mogły być nadal stosowane ⁶⁰, przepisy ustaw, których stosowanie zostało zawieszony jedynie na jakiś czas ⁶¹ oraz normy kompetencyjne.

Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie rozstrzygały charakteru mocy wiążącej uchwał TK ustalających wykładnię. Doktryna formułowała dwa poglądy co do skutków prawnych wykładni Trybunału.. Zgodnie z pierwszym wykładnia ma moc wiążącą od momentu wejścia w życie przepisów, które były jej przedmiotem, niezależnie od momentu ustalenia wykładni ⁶². Drugi, powołując się na art. 13 ust. 3 (uchwały ustalające wykładnię ustaw ogłasza się w dzienniku Ustaw RP), wiąże nadanie mocy obowiązującej wykładni z faktem urzędowego ogłoszenia uchwały. Zdaniem TK „ustalona w drodze uchwały podjętej na posiedzeniu pełnego składu, powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw, podana do wiadomości przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, określa wiążące rozumienie poddanego wykładni przepisu od dnia jego wejścia w życie przez cały czas obowiązywania chyba, że Trybunał Konstytucyjny uwzględniając zmianę kontekstu w czasie obowiązywania przepisu ustalił inaczej”. Jednocześnie możliwe jest ponowne ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni

⁵⁶ Postanowienie TK z 2 X 1991 r., W. 6/91, OTK w 1991 r., s. 271, na które TK powołał się również w postanowieniu z 18 XI 1992 r. W.8/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 134.

⁵⁷ Orzeczenie z 10 VI 1987 r., P.1/87, OTK w 1987, poz.1.

⁵⁸ Por. argumentację w: A. Filcek, j.w., s. 6 - 7 oraz K. Działocha, St. Paweła, Zmiany zakresu właściwości ... , op.cit., s. 7 - 8, J. Oniszczyk, Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia), Przegląd Sejmowy 1994, nr 4, s. 66.

⁵⁹ Uchwała z 19 IX 1990 r. W.3/90, OTK w 1990 r., s. 174 i n. Dekrety z mocą ustawy wydane wcześniej przez kompetentne organy i nadal obowiązujące pod względem swej mocy prawnej nie różnią się od ustaw i podlegają wykładni TK na mocy art. 33 a ust. 1 Konstytucji i art. 1 ust.1 pkt 1 ustawy o TK.

⁶⁰ Postanowienie z 28 X 1987 r. P.5/87, OTK w 1987 r., poz. 7. TK podniósł, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o TK nie jest tożsama z zasięgiem czasowym jego stosowania.

⁶¹ Uchwała z 17 II 1993 r., W.4/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 153.

⁶² P. Winczorek, Skutki uchwały Trybunału Konstytucyjnego, „Rzeczpospolita” z 13 V 1994 r., W. Sanetra, Wyjaśnianie przepisów prawnych przez Sąd Najwyższy a zagadnienie powszechnej wykładni ustaw, Przegląd Sądowy 1992, nr 4, s. 17.

tego samego przepisu, jeżeli nastąpiła zmiana kontekstu uzasadniająca inne jego rozumienie. Uchwała Trybunału miała moc wiążącą również w czasie przed jej podjęciem i ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw, które ma charakter informacyjny. Z uwagi na deklaratoryjność wykładni nie stosuje się zasady *lex retro non agit* ⁶³.

c/ udzielania odpowiedzi na pytania prawne (art.11, 13 ustawy).

Kontrola miała charakter konkretny i obejmowała wszystkie akty normatywne, które były podstawą wydania orzeczenia lub decyzji w danej sprawie (tj. również rozporządzenia wykonawcze naczelnych organów administracji państwowej oraz powszechnie obowiązujące akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej). Nie podlegała ograniczeniom czasowym z art. 24 i art. 37 ustawy ⁶⁴. Prawo zwracania się z pytaniami prawnymi miały podmioty wyczerpująco określone w art. 25 ust.1 ustawy o TK: I prezes Sądu Najwyższego, Prezes NSA, składy orzekające SN, NSA oraz sądów rewizyjnych (od 1989r.), naczelne i centralne organy administracji państwowe, a także samorządowe kolegia odwoławcze (od 1994 r. ⁶⁵).

d/ orzekania o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych: art. 4 ust. 2 Konstytucji RP w brzmieniu ustalonym ustawą z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 75, poz. 444) i art. 5 ustawy z 28 VII 1990 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 54, poz. 312).

e/ rozstrzyganie sporów kompetencyjnych (od momentu przyznania TK uprawnienia do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw).

Polski Trybunał Konstytucyjny nie posiadał, znanych w europejskim modelu ochrony konstytucji, kompetencji w zakresie:

- orzekania o prawidłowości przeprowadzonych wyborów (uprawnienie Sądu Najwyższego),
- rozpoznawania tzw. skarg konstytucyjnych ⁶⁶,

⁶³ Uchwała z 7 III 1995 r., W.9/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 228 - 246. Zob. też R. Zelwiański, Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Podatkowy 1995, nr 6.

⁶⁴ Por. F. Siemiński, Pozycja ustrojowa i właściwość TK, RPE i S 1985, nr 4, s. 104 - 105, L. Garlicki, Trybunał Konstytucyjny a rola sędziów w ochronie konstytucyjności prawa, P i P 1986, z. 2, s. 32 - 33, A. Józefowicz, Pytania prawne kierowane do TK, P i P 1987, z. 12, s. 68. Odmiennie: A. Szmyt, Właściwość Trybunału Konstytucyjnego, NP 1986, nr 2, s. 28. Z. Czeszejko - Sochacki, Trybunał Konstytucyjny PRL, Warszawa 1986, s. 119 - 124 uważa, że stosowanie do kontroli konkretnej ograniczeń z art. 24 i 37 ustawy o TK jest bezpodstawne.

⁶⁵ Ustawa z 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593).

⁶⁶ Postulaty przyznania TK kompetencji do rozpatrywania skargi konstytucyjnej pojawiały się już w literaturze polskiej por. L. Garlicki, Ochrona konstytucyjności i praworządności, P i P 1987, z. 10, s. 131,

- orzekania o odpowiedzialności osób za zawinione naruszenie Konstytucji lub ustaw

2. Kontrola konstytucyjności prawa

Polski model ochrony konstytucji opierał się na dwóch, typowych dla modelu kontynentalnego, rozwiązaniach:

- 1/ przyjęciu tzw. skoncentrowanej kontroli norm,
- 2/ wyodrębnieniu Trybunału Konstytucyjnego spośród innych organów władzy państwowej.

Skoncentrowana kontrola norm odnosiła się jedynie do ustaw. Art. 62 Konstytucji („Sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom”) był podstawą przyznawania sądom powszechnym prawa do kontroli zgodności normatywnych aktów podstawowych z ustawami (kontroli legalności).

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyraźnie odróżniała kontrolę konstytucyjności (kontrolę zgodności aktów ustawodawczych, ustaw i dekretów zatwierdzonych przez Sejm, rozporządzeń z mocą ustawy, ustaw przed ich podpisaniem przez Prezydenta z Konstytucją⁶⁷ - art.1 ust.1 pkt 1 ustawy) od kontroli legalności (kontroli zgodności innych aktów normatywnych wydawanych przez Prezydenta, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi - art.1 ust.1 pkt 2 ustawy).

Kontrola Trybunału Konstytucyjnego miała charakter:

- 1/ kontroli abstrakcyjnej, gdy Trybunał rozpatrywał wnioski o stwierdzenie konstytucyjności aktu i konkretnej, gdy udzielał odpowiedzi na pytania prawne,
- 2/ kontroli materialnej, kompetencyjnej i formalnej. Zgodnie z art. 2 ustawy TK badał treść aktu, kompetencję organu ustanawiającego akt i dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania.
- 3/ kontroli represyjnej (następczej) i prewencyjnej (uprzedniej),
- 4/ kontroli fakultatywnej.

Z. Kędzia, Pojęcie, podstawowe prawa i wolności obywatelskie (uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich), P i P 1989, z. 3, s. 33 - 34, K. Działocha, St. Paweł, Zmiany zakresu właściwości TK de lege lata i de lege ferenda, P i P 1989, z. 11, s. 15 - 16.

⁶⁷ Obecnie także z ustawą konstytucyjną z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

Każda norma podlegała zarówno kontroli abstrakcyjnej, jak i kontroli konkretnej (tzw. system symetryczny). Kontrola konkretna nie była związana ograniczeniami wynikającymi z art. 24 i 37 ustawy. Kontrola abstrakcyjna mogła dotyczyć tylko aktów ogłoszonych bądź ustanowionych po dniu wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (tj. z dniem 1 I 1986 r.). Przewidziano ograniczenie pięcioletnim terminem (art. 24 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy). Wyjątek stanowiły akty wydane przed wejściem w życie ustawy o TK, które mogły być poddane kontroli abstrakcyjnej, jeżeli zostały ogłoszone (w przypadku dekretów zatwierdzone) lub uzyskały moc obowiązującą po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 26 III 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL⁶⁸ (art. 37 ust. 2 ustawy). Termin pięcioletni z art. 24 biegł w stosunku do nich od dnia wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zasadą jest następczy charakter kontroli. Kontrola uprzednia została wprowadzona ustawą z dnia 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji. Obejmowała tylko ustawy przed ich podpisaniem przez Prezydenta z chwilą wystąpienia przez niego do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z Konstytucją (art. 18 ust. 4 ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. i art. 3 pkt 1 ustawy).

Kontroli represyjnej poddano:

- ustawy i inne akty podlegające ogłoszeniu w organie publikacyjnym od momentu ich ogłoszenia (art. 3 pkt 2 ustawy),
- akty normatywne, w stosunku, do których przepisy prawa nie ustalają obowiązku ogłoszenia w organie publikacyjnym jako warunku nabycia mocy obowiązującej od momentu ustanowienia nawet, jeżeli wejście w życie następuje w terminie późniejszym (art. 3 pkt 3 ustawy).

W zakresie przedmiotowym kontrola Trybunału Konstytucyjnego była kontrolą uniwersalną. Może obejmować cały akt, jak i poszczególne przepisy w nim zawarte (art. 2 ustawy).

Użyte w ustawie o TK pojęcie akt normatywny, poza określeniem, że jest to akt ustanawiający normy prawne, nie zostało sprecyzowane w żadnym innym akcie prawnym⁶⁹. Chyba, że określenie „akt ustanawiający normy prawne” rozumieć

⁶⁸ Dz. U. Nr 11, poz. 83.

⁶⁹ Por. W. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 18, za „akt prawotwórczy normatywny należy (...) uznać każdy taki akt, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania”. Zob. również K. Działocha, Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2 - 3, s. 41 - 59.

będziemy jako definicję aktu normatywnego. W kategorii aktów normatywnych wyróżniono jedynie akty ustawodawcze (art.1 ust.1 pkt 1 ustawy) i akty normatywne podstawowe ze wskazaniem organów je wydających. Ustawa przyjęła materialne rozumienie pojęcia „akt normatywny”, zresztą powszechnie akceptowane w literaturze⁷⁰. Kognicji TK podlegały również uchwały Sejmu, o ile miały charakter aktu normatywnego (w tym Regulamin Sejmu)⁷¹. Doktryna różniła się jedynie w kwestii charakteru rozporządzeń z mocą ustawy, które wydawała Rada Ministrów. Rozporządzenie z mocą ustawy było aktem ustawodawczym, w rozumieniu art. 1 ustawy o TK⁷² lub należało do kategorii „innych aktów normatywnych”, określonych w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy⁷³.

Rozwiązaniem specyficznym dla polskiego było wyłączenie spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego umów międzynarodowych i aktów normatywnych prawa miejscowego (aktów normatywnych terenowych organów władzy i administracji państwowej). Brak właściwości TK do kontroli umów międzynarodowych potwierdziło także orzecznictwo⁷⁴. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotowego ograniczenia kognicji nie wyłączyło możliwości odwoływania się do umów międzynarodowych w uzasadnieniach wydawanych orzeczeń.

Doktryna nie zajęła w tej sprawie jednolitego stanowiska. Za niedopuszczalnością kontroli tego typu wyraźnie przemawiało ograniczenie kompetencji TK przez art. 33 a przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji i art. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁷⁵.

⁷⁰ Por. F. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość ...*, op.cit., s. 98 - 101, A. Szmyt, *Właściwość TK*, NP 1985, nr 13, s. 18, Z. Czeszejko - Sochacki, *Trybunał ...*, op.cit., s. 86 - 87, S. Włodyka, *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971, s. 60.

⁷¹ Orzeczenia z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK w 1992 r., cz. I, s. 196 - 214, z 17 XI 1992 r., U.14/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 65, z 26 I 1993 r., U.10/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 19 - 36.

⁷² Por. m.in. L. Garlicki, *Rozporządzenie z mocą ustawy (na tle „Małej Konstytucji” z 17 X 1992 r.)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1993, s. 21, J. Wawrzyniak, *Udział Prezydenta RP w ustawodawstwie*, w: *Mała Konstytucja w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 150, B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa*, *Przegląd Sejmowy* 1995, nr 3, s. 40 - 41.

⁷³ Por. K. Działocha, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, *Przegląd Sejmowy* 1995, nr 1, s. 59 i n., A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r.)* w: *Mała Konstytucja ...*, op.cit., s. 125 i n.

⁷⁴ Orzeczenie z 10 VI 1987 r. P.1/87, OTK w 1987 r., s. 16, z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK w 1988 r., s. 94 i n., z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 76 i n., z 10 V 1994 r., W.7/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 212: „z konstytucyjnej zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika jednoznaczny wniosek, że w wypadku gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać”. Uchwała z 30 XI 1994 r., W.10/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 236 - 249.

⁷⁵ Por. W. Łączkowski, T. Dybowski, *Konstytucyjna i międzynarodowa ochrona praw człowieka. Konkurencja czy wzajemne dopełnianie się*, (maszynopis, Biblioteka TK, s. 4 i 7), także L. Wiśniewski, *Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (na tle działań organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich)*, P i P 1992, z. 12, s. 52, M. Łabor - Soroka, W. Łączkowski,

Nowela konstytucyjna z 1989 r. wprowadzająca w art.1 przepisów konstytucyjnych sformułowanie „demokratyczne państwo prawne” miałyby natomiast uzasadniać przyjęcie systemowej wykładni art. 33 a ust.1 Konstytucji przez przyznanie TK właściwości do badania zgodności prawa krajowego z umowami międzynarodowymi ⁷⁶.

Trybunał Konstytucyjny traktował akty prawa międzynarodowego jako dodatkową argumentację przy badaniu zgodności ustaw z regulacjami międzynarodowymi ⁷⁷ lub jako podstawę kontroli dokonywanej w oparciu o art.1 przepisów konstytucyjnych ⁷⁸. Stwierdzał też bezpośrednio niezgodność lub brak sprzeczności badanych aktów prawa polskiego z aktami prawa międzynarodowego ⁷⁹. Ustawa upoważniająca do ratyfikacji umowy międzynarodowej (art. 33 ust. 2 M.K.) jest aktem ustawodawczym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK i dalszych przepisów tej ustawy podlegającym kontroli zgodności z Konstytucją. Zakres kontroli wynikał z art. 2 ustawy (treść, dochowanie ustawowego trybu do wydania ustawy upoważniającej i kompetencja do jej wydania). Jednocześnie Trybunał ustalił brak możliwości orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej „tylko z tego powodu, że wyraża ona upoważnienie do ratyfikowania umowy międzynarodowej zawierającej postanowienia sprzeczne z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi RP bądź zobowiązującej państwo polskie do dokonania w ustawodawstwie zmian, które mogą być sprzeczne z obecnie obowiązującą Konstytucją lub mogą naruszyć spójność systemu prawa bądź poszczególnych jego części” ⁸⁰. Wpływ na zmianę stanowiska TK miała przede wszystkim nowelizacja Konstytucji w 1989 r. i wejście w życie ustawy konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmując jako regułę niedopuszczalność uznania umów międzynarodowych jako podstawy

referat na Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, pt. „Orzecznictwo TK a ochrona praw człowieka”, 1993, s. 4, (maszynopis, Biblioteka TK).

⁷⁶ Por. glosa K. Gołyńskiego, E. Podgórskiej do orzeczenia TK z 7 I 1992 r., K.8/91, P i P 1993, z. 4, s. 109 - 110: „art.33 a Konstytucji, który jest pierwotnym źródłem właściwości TK, nie może być systemowo izolowany od art.1, skoro ten ostatni wyraża (...) zasadę traktowania norm ratyfikowanych umów międzynarodowych jako części składowej wewnętrznego systemu prawnego, jak i zasadę zgodności prawa wewnętrznego z międzynarodowym, to musi wpływać na określenie zakresu kognicji TK niezależnie od postanowień ustawy o TK”.

⁷⁷ Por. orzeczenia z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK w 1988 r., s. 95, z 3 III 1987 r., P.2/87, OTK w 1987 r., s. 30, z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK w 1990 r., s. 55, z 24 X 1989 r., K.6/89, OTK w 1989 r., s. 110.

⁷⁸ Por. J. Oniszczyk, Umowy międzynarodowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, P i P 1995, z. 7, s. 17 - 20 oraz orzeczenia z 11 II 1992 r., K.14/92, OTK w 1992 r., cz. I, s. 140, z 19 VI 1992 r., K.6/92, tamże, s. 205 - 206, z 23 XI 1992 r., K.12/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 55.

⁷⁹ Orzeczenia z 20 XII 1992 r., K.1/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 44, z 15 II 1994 r., K.15/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 27.

⁸⁰ Zob. M. Masternak - Kubiak, Glosa do uchwały TK z 30 XI 1994 r., W.10/94, Przegląd Sejmowy 1995, nr 1, s. 252 - 257: „ustalenia pkt 3 wykładni stwarzają pewne warunki do opracowywania ustaw wprawdzie zgodnych z ratyfikowanymi w drodze ustawy zobowiązaniami międzynarodowymi, lecz jednocześnie sprzecznych z obecnie obowiązującą Konstytucją”.

kontroli przepisów prawa polskiego ⁸¹ dopuszczał powoływanie się na przepisy prawa międzynarodowego przy ustalaniu wykładni Konstytucji.

Charakter prawny orzeczenia i rodzaj skutków prawnych, jakie wywoływało zależał od trybu postępowania w sprawach o stwierdzenie konstytucyjności aktu prawnego. Ustawa o TK przewidywała odrębne procedury dla badania zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczego (rozdział 2) i badania zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (rozdział 3).

Charakter i rodzaj skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zależał od rodzaju orzeczenia i rodzaju kontroli.

1. Kontrola prewencyjna (art.3 pkt 1 ustawy i art.18 ust. 4 Małej Konstytucji)

Podmiotem upoważnionym do uruchomienia kontroli prewencyjnej był wyłącznie prezydent. Art. 18 ust.3 i 4 M.K. dawały prezydentowi możliwość wyboru między skorzystaniem z prawa weta a wystąpieniem do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Mógł skierować ustawę do TK bezpośrednio po przedstawieniu mu jej do podpisu (oznaczało to rezygnację z wykonania prawa weta) lub po wykorzystaniu prawa weta i po jego odrzuceniu przez Sejm⁸². Przedmiotem wniosku mogła być każda ustawa, także ustawa konstytucyjna (oczywiście tylko w zakresie ewentualnego naruszenia procedury ustawodawczej, a nie materialnej zgodności z konstytucją) ⁸³.

Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie wyznaczały skutków prawnych orzeczenia Trybunału wydanego w trybie kontroli prewencyjnej. Wydanie przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego zgodność z Konstytucją zaskarżonej przez Prezydenta ustawy, przed jej podpisaniem, nakładało na Prezydenta obowiązek jej podpisania (niezwłocznie) i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

⁸¹ Por. orzeczenie z 10 VI 1987 r., P.1/87. Możliwość uznania ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której przyznana jest ranga ustawy za podstawę badania zgodności z nią aktów normatywnych podstawowych przedstawił Z. Czeszejko - Sochacki, Trybunał ... , op.cit., s. 91. Por. uchwała TK z 30 XI 1994 r., W.10/94 - TK uznał, że jest właściwy do orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy wyrażającej upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej pociągającej za sobą obciążenia finansowe lub konieczność zmian w ustawodawstwie także wtedy, gdy ustawa ta wyraża upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej zawierającej normy samowykonalne niezgodne z Konstytucją.

⁸² Zob. L. Garlicki, Uwaga 14 do art. 18 Małej Konstytucji (w:) Komentarz do Konstytucji RP, T. 2, Warszawa 1996.

⁸³ Por. K. Wojtyczek, Czy Trybunał Konstytucyjny może badać zgodność ustawy konstytucyjnej z konstytucją? (w:) A. Pułło (red.), Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1993, s. 122

Orzeczenie Trybunału o niezgodności ustawy, której Prezydent nie podpisał, miało charakter ostateczny (tzn. Sejm nie posiadał możliwości jego oddalenia)⁸⁴.

2. Kontrola następcza

I. Kontrola abstrakcyjna

Przepisy ustawy o TK odmiennie regulowały zagadnienie skutków prawnych:

a/ orzeczeń o niezgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych,

b/ orzeczeń o niezgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych.

Ad. a/ Orzeczenie nie miało mocy prawnej ostatecznie wiążącej. Sejm mógł oddalić orzeczenie większością, co najmniej 2/3 głosów w obecności, co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art.7 ust. 4 ustawy), jeżeli uznał akt objęty orzeczeniem za zgodny z Konstytucją, a sprawa nim objęta nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed TK (art.7 ust. 3 zd. 2 ustawy). Sejm powinien był zająć stanowisko w kwestii orzeczenia nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia orzeczenia przez Prezesa TK (art.7 ust. 2 ustawy). Rozpatrzenie orzeczenia w tym terminie było obowiązkiem Sejmu. Jeżeli Sejm tego nie dokonał orzeczenie Trybunału o niezgodności ustawy z Konstytucją zachowywało moc obowiązującą i powodowało uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa TK o utracie mocy obowiązującej. Jeżeli Sejm i Senat zostały rozwiązane, po przedstawieniu Sejmowi orzeczenia TK, wówczas bieg sześciomiesięcznego terminu ulegał zawieszeniu w okresie od dnia rozwiązania Sejmu i Senatu do dnia rozpoczęcia nowej kadencji obu izb⁸⁵.

⁸⁴ Orzeczenie z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK w 1990 r., s. 57 - 58; uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 43. Zob. także zdania odrębne sędziów: Z. Czeszejko - Sochackiego, L. Garlickiego i W. Sokolewicza. Zob. także, L. Garlicki, J. Trzciniński, Trybunał Konstytucyjny. Komentarz, Warszawa 1996, s. 67 - 69.

⁸⁵ Uchwała z 20 X 1993 r., W.6/93, w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art.7 ust. 2 ustawy o TK, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 51. Por. także: T. Dybowski, Wykonywanie orzeczeń TK o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi, Przegląd Sejmowy 1995, nr 1, s. 21 - 34, A. Józefowicz, Skutki prawne orzeczenia TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, P i P 1995, z. 1, s. 25 - 36. Odmienny pogląd od wyrażonego w uchwale TK przedstawił R. Pietrzak, Rozpatrywanie przez Sejm orzeczeń TK, (w:) Parlament jako ustawodawca, Warszawa 1993, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, s. 81 - 82. Wykładnia TK spotkała się z aprobatą w głosie P. Sarneckiego i sprzeciwem w głosie K. Wojtyczka, Przegląd Sejmowy 1994, nr 1, s. 217 - 222.

Kolejnym problemem było określenie skutków prawnych sytuacji, gdy Sejm rozpatrzył i uznał orzeczenie TK za zasadne, lecz nie dokonał odpowiednich zmian w akcie objętym orzeczeniem. Uznanie orzeczenia TK za zasadne nie powodowało zmiany, ani uchylecia kwestionowanego aktu prawnego i nie miało wpływu na jego moc obowiązującą. Sąd Najwyższy stwierdził, że „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wywiera żadnych bezpośrednich następstw polegających na odebraniu mocy wiążącej zakwestionowanej ustawie, a nawet prowadzi do wyłączenia możliwości jej negowania na innej drodze - np. w orzecznictwie sądowym”⁸⁶. Oznacza to, że możliwe było rozstrzygnięcie danej sprawy na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ustawowego, który nadal obowiązywał, ponieważ Sejm, mimo że uznał orzeczenie TK za zasadne nie dokonał żadnych zmian. Jednakże w uzasadnieniu wyroku z 28 IX 1994 r. (I PRN 61/94)⁸⁷ Sąd Najwyższy przyjął, że „orzeczenie TK może wpływać nie tylko na orzeczenie w danej sprawie, w której przedstawiono Trybunałowi pytanie prawne, ale także w każdej innej sprawie, w której należałoby stosować zakwestionowaną ustawę W tej sytuacji przepis art.177 par.1 pkt 1 k.p.c. należy interpretować rozszerzająco i przyjąć, że sąd może z urzędu zawiesić postępowanie w sprawie cywilnej do czasu zmiany przez Sejm ustawy uznanej za niezgodną z Konstytucją”.

Ad. b/ Orzeczenie stwierdzające niezgodność z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi podstawowych aktów normatywnych miało walor ostateczny (art.30 ust. 1 ustawy), moc powszechnie wiążącą i wywierało skutki *ex tunc*⁸⁸. Prezes Trybunału Konstytucyjnego przedkładał je organowi, który wydał akt objęty orzeczeniem (art.8 ustawy). W ciągu miesiąca od dnia doręczenia Radzie Ministrów, prezesowi RM lub Prezydentowi przysługiwało uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym składzie (art.30 ust. 2 ustawy i art.42 ust. 1 pkt 6 w zw. z art.46 ust. 2 uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed TK). Jeżeli z niego nie skorzystali orzeczenie podlegało

⁸⁶ Uchwała SN z 2 III 1993 r., I PZP 3/93, OSP 1994, nr 2, poz.35.

⁸⁷ Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (OSN APIUS 1995, nr 1 (13), poz.6). Por. też J. Trzeciński, Głosa do uchwały SN z dnia 2 III 1993 r., IPZP 3/93, OSN 1994, nr 2, poz.335 s. 97 - 98: „Skoro Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a Konstytucja jest ustawą zasadniczą to należy przestrzegać norm konstytucyjnych, a nie sprzecznej z nimi ustawy”.

⁸⁸ Zob. Z. Czeszejko - Sochacki, *Moc wiążąca...*, op. cit., s. 30, B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Konsekwencje wadliwości aktów normatywnych w polskim systemie prawnym*, RPE i S 1993, nr 4, s. 21. Z zastrzeżeniem co do oddziaływania uchylecia przepisu na dokonane niegdyś czynności konwencjonalne. Por. T. Dybowski, *Wykonywanie orzeczeń...*, op. cit., s. 33 - 34.

wykonaniu. Organ, który wydał objęty orzeczeniem akt dokonywał niezwłocznie odpowiednich zmian w akcie bądź uchylał go w części lub w całości nie później niż w terminie trzech miesięcy od przedłożenia mu orzeczenia TK w tej sprawie (art.9 ust. 1 ustawy). Jeżeli złożyli wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy - wykonaniu w podany sposób podlegało nie pierwsze, a drugie orzeczenie stwierdzające niezgodność aktu z Konstytucją lub aktem ustawodawczym (art.9 ust. 2 ustawy). Nieusunięcie niezgodności w terminie trzech miesięcy powodowało utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego objętego orzeczeniem z upływem tego terminu w zakresie ustalonym w orzeczeniu Trybunału (art.10 ust. 1 ustawy). Trybunał mógł, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, zawiesić stosowanie aktu, w części lub w całości, z dniem ogłoszenia orzeczenia do czasu dokonania zmian lub uchylenia aktu (art.10 ust. 2 ustawy). Zgodnie z art.10 ust.3 ustawy prezes TK ogłaszał utratę mocy obowiązującej aktu lub jego zawieszenie w organie publikacyjnym, w którym akt był ogłoszony, a gdy nie był ogłoszony w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

II. Kontrola konkretna

Trybunał Konstytucyjny sprawował kontrolę konkretną rozpoznając pytania prawne odnośnie zgodności aktu normatywnego objętego pytaniem z Konstytucją lub aktem ustawodawczym na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o zbadanie konstytucyjności i legalności aktów normatywnych (art.12 ustawy) ze zmianami wynikającymi z dalszych przepisów ustawy. W związku z tym stosowane były te same regulacje, co do rodzaju skutków prawnych orzeczeń Trybunału, które przewidziano dla kontroli abstrakcyjnej.

Wydane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność przepisu prawnego wywierało pewne skutki prawne w przedmiocie rozstrzygnięć indywidualnych, które zapadły we wcześniejszych postępowaniach na podstawie tego przepisu.

Art.31 ustawy przewidywał:

- możliwość wznowienia postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym z zastosowaniem przepisu prawnego, który Trybunał uznał za sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym i który w wyniku tego został zmieniony bądź uchylony w całości lub części. Dla orzeczeń w sprawach cywilnych

mogło to nastąpić w okresie nie później niż przed upływem pięciu lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia (ust. 1),

- w ust. 2 uchylenie prawomocnych orzeczeń i nakazów karnych w sprawach o wykroczenia oraz prawomocnych rozstrzygnięć w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe należące do właściwości finansowych organów orzekających wydanych z zastosowaniem przepisu prawnego, o którym mowa w ust.1, w okresie trzech lat od uprawomocnienia się orzeczenia, nakazu lub rozstrzygnięcia,

- stwierdzenie nieważności ostatecznych decyzji wydanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym z zastosowaniem przepisu prawnego, o którym mowa w ust.1. W części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej i związanych z tym roszczeń odszkodowawczych, jeżeli wynikało to z przepisów prawa i okoliczności sprawy wówczas organ stwierdzający nieważność decyzji mógł równocześnie wydać decyzję rozstrzygającą, co do istoty sprawy (ust. 3),

- uchylenie, na wniosek strony przez organ, który rozstrzygnięcie lub orzeczenie wydał, prawomocnych orzeczeń i rozstrzygnięć wydanych w innych niż określone w ust.1 - 3, z zastosowaniem przepisu, o którym mowa w ust.1, w okresie trzech lat od uprawomocnienia się orzeczenia lub rozstrzygnięcia (ust.4).

3. Polski Trybunał Konstytucyjny na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 VIII 1997 r.

Przepisy dotyczące działalności Trybunału Konstytucyjnego znalazły się w rozdziale VIII Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.: „Sądy i Trybunały”. Przepisy obowiązującej Konstytucji określają skład, okres kadencji, zakres kognicji, krąg podmiotów upoważnionych do składania do TK wniosków w zakresie spraw objętych jego właściwością, charakter orzeczeń wydawanych przez TK. Zmniejsza to zakres regulacji ustawowej.

Ustalenie pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwowych wymaga analizy nie tylko przepisów konstytucyjnych, ale także przepisów ustawy z 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej ustawa)⁸⁹. Art.173 konstytucji określa Trybunał jako organ władzy odrębnej, niezależnej od innych. Jest to jednocześnie organ władzy sądowniczej (art.10 konstytucji i art.1

⁸⁹ Dz. U. Nr 102, poz. 643.

ustawy). Sformułowania konstytucyjne i ustawowe nie przypisują TK sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁹⁰, przy czym art.175 konstytucji stwierdza wyraźnie, że wymiar sprawiedliwości sprawują jedynie sądy. Do takich wniosków prowadzi językowa wykładnia powołanych przepisów. Właściwe ujęcie ustrojowego charakteru TK nie jest jednak możliwe bez rozważenia odrębności trybunału od sądownictwa powszechnego czy administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest gwarancją praworządności stanowienia prawa. Działalność sądownictwa wiąże je z jego stosowaniem⁹¹. Specyfika sądownictwa konstytucyjnego zawsze wywoływała trudności w zakresie jednoznacznego określenia pozycji ustrojowej sądu konstytucyjnego⁹². W polskiej doktrynie wyróżnić można trzy stanowiska:

1/ TK jest organem kontroli szczególnego rodzaju tzn. kontroli konstytucyjności prawa. Nie jest więc w pełni możliwe zaliczenie go do organów władzy sądowniczej (pomimo wyraźnego sformułowania art. 1 ustawy)⁹³.

2/ TK jest organem władzy sądowniczej, a nie jest organem wymiaru sprawiedliwości. Wymiar sprawiedliwości sprawują tylko sądy (art.175 ust.1 konstytucji)⁹⁴.

3/ TK jest organem władzy sądowniczej, ale jednocześnie niektóre jego kompetencje można uznać za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości⁹⁵.

Wykładnia art. 10 ust.2 i art.173 konstytucji, a także art.1 ustawy oraz innych przepisów konstytucyjnych i ustawowych określających zakres kognicji i sposób funkcjonowania Trybunału prowadzi do wniosku, że **Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, a nie organem wymiaru sprawiedliwości**. TK nie rozstrzyga sporów prawnych i nie dokonuje subsumpcji udowodnionego stanu faktycznego do ustalonej wcześniej normy obowiązującego prawa w rozumieniu powszechnie przyjętym w teorii prawa. Nawet wnioski kierowane do Trybunału w trybie pytania prawnego są wnioskami in abstracto. Przemawia za tym ich rozpoznawanie w trybie i na zasadach przewidzianych dla rozpoznawania wniosków o

⁹⁰ Zob. Z. Czeszejko - Sochacki, Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego (w:) E. Zwierzchowski (red.), Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją, Warszawa 1997, s. 89 - 90.

⁹¹ Zob. szerzej J. Trzciniński, Uwaga 9 do art. 173 (w:) L. Garlicki, (red.), Konstytucja RP z 2 IV 1997 r., Komentarz, Warszawa 1999.

⁹² Zob. L. Garlicki, Sądownictwo ..., op. cit., s. 59 i n., E. Zwierzchowski, Sądownictwo ..., op. cit., s. 187 i n., W. Sokolewicz, Czy rak może być rybą a Trybunał sądem (w:) Państwo prawa, administracja, sądownictwo, Prace dedykowane prof. J. Łętowskiemu, Warszawa 1999, s. 255 i n.

⁹³ J. Trzciniński, Uwaga 10 do art. 173 (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja RP ..., op. cit. Por. wcześniejsze prace W. Sanetry odnoszące się do pozycji TK w świetle poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

⁹⁴ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 103, L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Wyd.III, Warszawa 1999, s. 323, W. Sokolewicz, Czy rak może być..., op. cit., s. 256. Podobnie J. Galster (w:) Z. Witkowski, (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 1998, s. 343.

⁹⁵ P. Sarnecki, Władza sądownicza w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r., Rejent 1997, nr 5, s. 129 - 131.

stwierdzenie zgodności aktów ustawodawczych z konstytucją oraz innych aktów normatywnych z konstytucją lub aktem ustawodawczym (art. 19 - 40 i art.41 - 45 ustawy). Ponadto pytanie sądu dotyczy konstytucyjności aktu prawnego, który ma być podstawą rozstrzygnięcia sprawy, a nie zagadnień związanych z rozstrzyganym stanem faktycznym. Także wniosek w sprawie skargi konstytucyjnej jest wnioskiem in abstracto. Dotyczy aktu normatywnego na podstawie, którego sąd lub organ administracji publicznie orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego, a nie samego rozstrzygnięcia podjętego przez ten organ.

Określenie przez Konstytucję z 2 IV 1997 r. Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej wpływa również na charakter stosunków między TK a sądami (zwłaszcza SN i NSA). W poprzednim modelu ustrojowym spory doktrynalne wywoływała kwestia związania tych sądów wykładnią ustaw ustalaną przez TK, zarówno przy korzystaniu przez trybunał z kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jak i w tzw. orzeczeniach interpretacyjnych. W związku z tym zniknęły przeszkody ustrojowe, które uniemożliwiały związanie sądów interpretacją przepisów przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny, jeżeli znajduje się ona w sentencji orzeczenia wydanego w procedurze kontroli norm⁹⁶

Charakter kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny

Kontrola konstytucyjności prawa ma w zasadzie charakter **kontroli następczej** (podobnie jak w poprzedniej regulacji). Jest realizowana w formie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności:

- 1/ ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2/ ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3/ przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art.188 pkt 1 -3 konstytucji i art.2 ust.1 pkt 1-3 ustawy).

⁹⁶ Zob. wyrok z 28 IV 1999 r., K.3/99, OTK w 1999 r. Por. też głosę A. Józefowicza do wyroku TK z 5 I 1999 r., K.27/98, P i P 1999, nr 7, s. 108 - 110 oraz Z. Czeszejko - Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 9.

Badanie wzajemnej kontroli norm jest podstawowym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego. Polega na ocenianiu pionowej zgodności norm. TK nie ma kognicji do dokonywania kontroli poziomej. Pogląd ten ukształtowany w orzecznictwie Trybunału w poprzednim modelu ustrojowym w pełni zachowuje swą aktualność w nowym orzecznictwie⁹⁷.

Nowe rozwiązania przyjmują, odmienną od dotychczasowej, charakterystykę przedmiotu kontroli. Zrezygnowano z pojęć: „akt ustawodawczy” i „akt normatywny”. Niemniej jednak przedmiotem kontroli są akty normatywne wymienione w art. 188 pkt 1 - 3 Konstytucji i art.2 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy. Są to:

1/ wszystkie typy ustaw (zwykłe, budżetowe, wyrażające zgodę na ratyfikację lub wypowiedzenie umów międzynarodowych (art.89 ust.1 Konstytucji). Zakres kognicji TK nie obejmuje natomiast ustaw o zmianie Konstytucji (art.235) chyba, że w zakresie naruszenia procedury jej uchwalenia;

2/ umowy międzynarodowe. Konstytucja z 1997 r. poddała je kontroli Trybunału. Poprzednio TK nie mógł orzekać o ich konstytucyjności;

3/ przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe (akty podstawowe). Pojęcie to nie występuje w innych przepisach konstytucyjnych. Ustalając znaczenie pojęcia „przepisy prawa” należy pamiętać o ukształtowanej w orzecznictwie TK materialnej koncepcji aktu normatywnego. Akt normatywny to każdy akt, który zawiera normy prawne. Do kategorii „przepisy prawa” należy zaliczyć więc nie tylko rozporządzenia (art.87 ust1 i art.92 ust.1 konstytucji), ale również inne akty normatywne, o których mówi art. 79 ust.1 konstytucji (także akty prawa wewnętrznego z art.93 konstytucji)⁹⁸.

Możliwe są następujące tryby następczej kontroli norm:⁹⁹

1/ kontrola konstytucyjności ustaw, gdy wnioskodawcami są podmioty wskazane w art. 191 ust.1 pkt 1 konstytucji (Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes RM, 50 posłów, 30 senatorów, I Prezes SN, Prezes NSA, Prokurator Generalny, Prezes NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich), w art. 191 ust.1 pkt 2 (Krajowa Rada Sądownictwa) lub w art. 191 ust.1 pkt 3 -5 (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe

⁹⁷ Por. np. orzeczenia: z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 147 - 148; z 18 I 1994 r., K.9/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 19; z 4 X 1995 r., K.8/95, OTK ZU 1995, s. 107, z 4 V 1998 r., K.38/97, OTK ZU 1998, s. 187; wyrok z 24 V 1999 r., P.10/98, OTK ZU 1999, Nr 4, s. 403.

⁹⁸ Zob. Z. Czeszejko - Sochacki, Bezpośrednie skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (referat wygłoszony na konferencji sędziów NSA, Popowo 16 - 18 X 2000 r., masz. powiel., s. 3.

⁹⁹ Por. P. Sarnecki, Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1, s. 18 - 22.

władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania);

- 2/ kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych;
- 3/ kontrola zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi na podstawie uprzedniej zgody Sejmu wyrażonej w ustawie;
- 4/ kontrola zgodności podstawowych przepisów prawa z konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami.

W każdym z powyższych przypadków kontrola ma jednocześnie charakter abstrakcyjny i jest dokonywana na wniosek podmiotów wymienionych w pkt 1.

Kontrola wstępna (prewencyjna) jest wyjątkiem. Prezydent RP przed podpisaniem ustawy (art.122 ust. 3 Konstytucji) lub przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej (art.133 ust.2 Konstytucji) może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie ich zgodności z Konstytucją. Jeżeli Trybunał uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją Prezydent odmawia jej podpisania. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art.122 ust.4 Konstytucji).

Nowa konstytucja i ustawa o TK wprowadziły istotne zmiany w zakresie **konkretnej kontroli konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych oraz zgodności przepisów prawa z konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami (udzielania odpowiedzi na pytania prawne)**. Każdy sąd może przedstawić trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art.193 Konstytucji i art.3 ustawy). Zwrot „akt normatywny” należy rozumieć materialnie. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem każda regulacja, która zawiera normy prawne generalne i abstrakcyjne. Dla uznania normatywności aktu nie ma natomiast decydującego znaczenia jego nazwa i dlatego nie ma przeszkód do uznania, że określona uchwała, wytyczne, pisma okólne czy obwieszczenia mają charakter normatywny i w

konsekwencji podlegają kontroli TK¹⁰⁰. Zmienił się krąg podmiotów upoważnionych do przedstawienia pytania prawnego. Nie mogą tego uczynić wszelkie organy administracyjne, nawet za pośrednictwem swoich organów naczelnych. Prawo to uzyskały natomiast wszystkie sądy (poprzednio tylko składy orzekające SN, NSA oraz składy rewizyjne). Pod pojęciem „sąd” należy rozumieć Trybunał Stanu, jeżeli orzeka jako sąd karny, a nie wymierza kary za popełnienie deliktu konstytucyjnego¹⁰¹. Nie są natomiast sądami w rozumieniu art.3 ustawy sądy dyscyplinarne i polubowne. Ponadto pytanie prawne nie musi pozostawać w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym, sądowym, w sprawach o wykroczenia, o przestępstwa i wykroczenia skarbowe należące do właściwości finansowych organów orzekających. Mówi się jedynie o postępowaniu sądowym. Należy jednak przyjąć, że związek taki musi istnieć. W innym wypadku byłaby to już kontrola abstrakcyjna. Sąd nie ma również już obowiązku zawieszania toczącego się postępowania sądowego (art.11 ust.2 ustawy o TK z 1985 r.).

Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ma ponadto charakter: **formalny**, gdy Trybunał Konstytucyjny bada kompetencję organu do wydania danego aktu prawnego, zachowanie właściwego trybu wydania i granice delegacji (K.10/94, K.12/94, U.3/96) i **materialny**, gdy stwierdza czy treść norm prawnych zawartych w badanym akcie prawnym jest zgodna z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Kognicji Trybunału Konstytucyjnego nadal nie podlegają akty prawa miejscowego. W doktrynie pojawił się pogląd, że wyłączenie to nie odnosi się do skarg konstytucyjnych¹⁰².

Do nowych kompetencji Trybunału należy:

1/ rozpatrywanie skarg konstytucyjnych. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł

¹⁰⁰ Postanowienie z 29 III 2000 r., P.13/99, OTK ZU 2000, Nr 2, s. 311.

¹⁰¹ Zob. J. Trzeciński, Courts and Tribunals, (w:) The principles of basic institutions of the system of government in Poland, Warszawa 1999, s. 219 - 233.

¹⁰² W. Kręcisz, W. Zakrzewski, Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego, Przegląd Sejmowy 1998, nr 5, s. 53 i n; F. Rymarz, Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej, Przegląd Sądowy 199, nr 5, s. 3 i n. Dominuje jednak pogląd, że prawo miejscowe nie może być przedmiotem kontroli TK. Zob. Z. Czeszejko - Sochacki, Skarga konstytucyjna w prawie polskim, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1, s. 48 - 49.

ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji (art.79 ust.1 Konstytucji). Na podstawie treści powołanego artykułu można podać cechy charakteryzujące przyjętą konstrukcję skargi konstytucyjnej:

- szeroki zakres podmiotowy: „każdy”;
- szeroki zakres przedmiotowy: wszystkie prawa, wolności i obowiązki zapisane w Konstytucji. Jedyne wyjątkiem to prawo azylu (art.56 Konstytucji).
- konkretny charakter skargi: naruszenie określonych praw, wolności lub obowiązków.
- skarga może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu toku instancyjnego, w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art.46 ust.1 ustawy).
- zaskarżone rozstrzygnięcie musiało być wydane na podstawie ustawy lub aktu normatywnego uznanych za niezgodne z Konstytucją.

2/ rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór pozytywny) albo, gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór negatywny) - art.189 konstytucji i art.53 ust.1 ustawy. Legitymację do wniesienia wniosku posiadają: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes RM, I Prezes SN, Prezes NSA, Prezes NIK (art.192 konstytucji).

3/ stwierdzanie istnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, gdy ten nie może zawiadomić o wystąpieniu przeszkody Marszałka Sejmu. Wniosek może przedstawić jedynie Marszałek Sejmu. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna, że przeszkoda istnieje powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP (art.131 ust.1 konstytucji).

Nowa regulacja utrzymuje kompetencję TK do orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art.188 pkt 4 konstytucji i art.2 ust.1 pkt 6 ustawy). Wnioski w tym przedmiocie Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją (art.56 ustawy). Utrzymana została również funkcja sygnalizacyjna. Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP (art. 4 ust.2 ustawy).

Istotną nowością obecnej regulacji jest także pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego **kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw**. Ponadto zgodnie z art. 239 ust.2 i 3 Konstytucji z dniem jej wejścia w życie utraciły moc powszechnie obowiązującą uchwały TK w sprawie ustalenia wykładni ustaw. Przyjęte rozwiązania uczyniły bezprzedmiotowym jeden spór doktrynalny, lecz równocześnie wywołały nowe wątpliwości. Nieaktualne stały się kontrowersje, co do związania sądów powszechnych, przede wszystkim SN, ustalonym przez TK znaczeniem przepisu ustawy ¹⁰³. Nie oznacza to, że wydane wcześniej uchwały Trybunału straciły jakiegokolwiek znaczenie. Takie stanowisko zajął także Sąd Najwyższy przyjmując w wyroku z 17 IX 1999 r., że pozbawienie TK kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie oznacza, że wykładni przyjętej w uchwałach wydanych na podstawie art.13 ustawy z dnia 28 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym nie można podzielić¹⁰⁴. Wątpliwości dotyczą tzw. orzeczeń interpretacyjnych. Trybunał Konstytucyjny wypracował praktykę orzeczniczą, zgodnie z którą „wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z Konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący”. Tylko w takim rozumieniu może być stosowany przez organy administracji i sądy ¹⁰⁵. Postępowanie TK uznano zarówno za uzasadnione (L. Garlicki, M. Safjan), jak i nieuzasadnione (A. Józefowicz) ¹⁰⁶. W jednym z najnowszych wyroków ¹⁰⁷ Trybunał Konstytucyjny przedstawił pogłębione uzasadnienie swojego stanowiska. Niedopuszczalne (niezgodne z konstytucją) jest stosowanie w praktyce normy wywiedzionej z przepisu będącego przedmiotem kontroli przy rozumieniu przeciwnym do wskazanego w sentencji wyroku TK. Stanowiłoby to bowiem naruszenie normy konstytucyjnej przyznającej orzeczeniom Trybunału walor powszechnego obowiązkiwania, a zarazem uchybiałoby tym treściom konstytucji, ze względu na które Trybunał wskazał prawidłowy kierunek wykładni danego przepisu. Za pozostający w sprzeczności z obowiązującą regulacją konstytucyjną uznano pogląd, według którego

¹⁰³ Zob. w szczególności wypowiedzi W. Sanetry

¹⁰⁴ Wyrok z 17 IX 1999 r., I CKN 538/99, OSN CP 1999, poz. 60, s. 89 - 91.

¹⁰⁵ Wyrok z 28 IV 1999 r., K.3/99, OTK ZU Nr 4/99, s. 362; z 18 IV 2000 r., K.23/99, OTK ZU 2000, Nr 3, s. 449; W podobny sposób wcześniej w wyrokach: z 26 XI 1997 r., U.6/96, OTK ZU Nr 5 - 6/97, poz. 66; z 20 X 1998 r., K.7/98, OTK ZU Nr 6/98, poz.96; z 10 XI 1998 r., K.39/97, OTK ZU Nr 6/98, poz. 99; z 5 I 1999 r., K.27/98, OTK ZU Nr 1/99, poz.1.

¹⁰⁶ L. Garlicki, Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo, Przegląd Sądowy 1998, nr 1, s. 18, M. Safjan, Wystąpienie na Zgromadzeniu Ogólnym sędziów TK w dniu 10 III 1999 r., Studia i Materiały TK, t. IX, s.30 (przedrukowane z niewielkimi skrótami jako artykuł: TK: zakres i kompetencje, Jurysta 1999, nr 7 - 8), A. Józefowicz, Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, P i P 1999, nr 11, s. 28 - 34.

¹⁰⁷ Wyrok z 8 V 2000 r., SK.22/99, OTK ZU 2000, Nr 4, s. 520 - 521.

„orzeczenia interpretacyjne” TK wiążą sądy tylko, co do tego, że dany przepis jest zgodny z konstytucją, a nie co do kierunku jego wykładni.

Zgodnie z art. 190 ust.1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Jednocześnie przepisy konstytucyjne zawierają obowiązek niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ma być ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Pomimo przyjęcia, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Długość tego terminu uzależniono od rodzaju aktu: w przypadku ustawy - 18 miesięcy, w przypadku innego aktu normatywnego - 12 miesięcy. W odniesieniu do orzeczeń, które wiążą się z nakładami nie przewidzianymi w ustawie budżetowej termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny określa po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (art.190 ust.3 Konstytucji). Skutki orzeczenia mają charakter prospektywny¹⁰⁸.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art.190 ust.4 Konstytucji). W tym wypadku orzeczenia miałyby więc charakter retroaktywny.

¹⁰⁸ Z. Czeszejko - Sochacki, Bezpośrednie skutki prawne ..., op. cit, s. 5.

CZĘŚĆ II:

ZASADY KONSTITUCYJNE W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

1. Spór wokół pojęcia zasady. Zasada konstytucyjna. Wewnętrzna hierarchia norm konstytucyjnych

W polskiej doktrynie prawniczej wielokrotnie podejmowano próby zbudowania definicji terminu „zasada prawa”. Spotykane definicje podręcznikowe są jednak często zbyt ogólnikowe i nieprecyzyjne. Mają na to wpływ przyjmowane (różne) kryteria wyodrębniania zasad prawa oraz sposoby wartościowania ¹⁵¹.

Podstawą powszechnie dzisiaj akceptowanego w literaturze prawniczej rozróżnienia dyrektywalnego i opisowego rozumienia zasad prawa ¹⁰⁹ była koncepcja J. Wróblewskiego ¹¹⁰. Dyrektywne znaczenie zwrotu „zasada prawa” odpowiada przyjmowanemu przez tegoż Autora pojęciu: „zasada systemu prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu”. Są to: „te normy (lub konsekwencje „logiczne” grupy norm) danego systemu prawa pozytywnego, które posiadają charakter „zasadniczy”. Oznacza to, że zasada systemu prawa jest:

a) normą danego systemu prawa pozytywnego tzn. jest bezpośrednio zawarta w prawie pozytywnym bądź wynika z niego „logicznie”.

b) norma ta powstaje w procesie interpretacji tekstu prawnego przy zastosowaniu prostych dyrektyw wykładni językowej bądź jej znaczenie jest ustalone na podstawie wykładni tzn. przy zastosowaniu skomplikowanych dyrektyw interpretacyjnych.

¹⁵¹ J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, Wyd. II, Katowice 1988, s.142; „ jest oczywiste, że jedynie czyjeś oceny są wyłączną podstawą traktowania pewnych norm prawnych jako zasad systemu prawa, że jedynie od czyjejs oceny zależy, czy dana norma zostanie przezeń podniesiona do godności lub rangi zasady”. Zob. także J. Jabłońska-Bońca, Wstęp do nauk prawnych, Gdańsk, 1994, s.105. Autorka zwraca uwagę na dyskusyjność stosowanych w doktrynie i praktyce prawniczej kryteriów w związku z czym istnieje wymóg ostrożności w posługiwaniu się nimi ponieważ uznanie co jest, a co nie jest zasadą zależy w dużej mierze od interpretatora.

¹⁰⁹ Tak np. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974, s. 53 i n, W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1986, Wyd. III, s. 398, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1991, s. 50 - 60, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 224 - 225.

¹¹⁰ J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 255 - 260, tenże: Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa, ZN UŁ, Nauki Humanistyczne 1965, Seria I, z. 42, s. 17 - 38, Le role des principes du droit dans le theorie et l'ideologie de l'interpretation juridique, „Archivum juridicum cracoviense”, vol. XII, s. 5 i n.

c\ zasadą systemu prawa może być też norma, która została wywnioskowana z norm zawartych w tekstach prawnych na podstawie reguł inferencyjnych uważanych za niesporne. Mówiąc inaczej chodzi o „logiczne” konsekwencje grupy norm.

d\ normy te odróżnia od innych norm systemu prawa ich „zasadniczy” charakter.

Przyjęcie „zasadniczości” danej normy opiera się na kryteriach:

- 1\ hierarchicznej nadrzędności norm ¹¹¹.
- 2\ nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm.
- 3\ miejsca danej normy prawnej w konstrukcji danej instytucji prawnej.
- 4\ oceny celu, zadań, funkcji w kontekście funkcjonalnym stosowania danej normy.

Zasadą prawa w znaczeniu dyrektywalnym będzie więc wiążąca prawnie norma prawna danego systemu prawa, nadrzędna w stosunku do innych norm tego systemu.

Zasada prawa w znaczeniu opisowym to wzorzec, typ ukształtowania pewnej instytucji prawa (w terminologii J. Wróblewskiego: „postulat systemu prawa). **Postulaty systemu prawa** to „reguły, którym przypisuje się charakter „ogólnych zasad prawa”, a które zasadami systemu prawa nie są, gdyż nie są to ani normy prawa pozytywnego, ani też konsekwencje „logiczne” tych norm” ¹¹². W ramach tej kategorii należy wyodrębnić dwie grupy:

1 - postulaty formułujące „ogólne cele, którym prawo służyć powinno, ideały polityczne, które winno realizować”. Mają one wpływać na tworzenie, stosowanie i krytykę prawa obowiązującego. Zaliczamy tu reguły - „racje” norm prawa pozytywnego, mimo że nie są to ich „logiczne” konsekwencje.

2 - reguły o charakterze pozasystemowym, tzn. takie, które nie są rezultatem interpretacji norm systemu prawa pozytywnego. Przyjmują one dwojaką postać: po pierwsze, są to postulaty „prawno-porównawcze” (wspólne elementy dla różnych systemów prawa znajdujących się na określonym poziomie), po drugie, postulaty „prawno-naturalne” (wszelkie normy, które są wyrazem „natury człowieka” czy „natury społeczeństwa” będąc tym samym postulatami systemu w stosunku do rozpatrywanego systemu prawa pozytywnego) ¹¹³.

¹¹¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s.54; pozostałe określenia kryteriów tamże.

¹¹² J. Wróblewski, Prawo obowiązujące..., op. cit., s.21. Podobnie: B. Banaszak, A. Preisner, Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie, Wyd. II, Wrocław 1993, s. 81.

¹¹³ Por. szerzej, tamże, s.22-23, recenzja J. Wróblewskiego pracy G. del Vecchio, Sui principi generali del diritto, Milano 1958, (w:) P i P, 1961, nr 2, s.321-324, J. Wróblewski, Egologiczna teoria prawa przeciw czystej teorii prawa, P i P, 1959, nr 8-9, s.311.

Koncepcja J. Wróblewskiego została zaakceptowana nie tylko przez teorię prawa czy prawo konstytucyjne¹¹⁴, ale także przez np. prawo administracyjne i prawo pracy.¹¹⁵ Przyjęcie powyższej propozycji oznaczało zaliczenie do zasad prawa jedynie norm prawnych zawartych bezpośrednio w tekstach prawnych prawa pozytywnego oraz norm, które są ich logicznymi konsekwencjami. Wątpliwości budziły normy prawne nie zapisane wprost w przepisach prawa, które określano jako zasady prawa. W doktrynie prawniczej zaczęto do kategorii zasad prawa pojmowanych dyrektywalnie zaliczać uznawane za wiążące „zasady prawa” oparte na doktrynie prawniczej¹¹⁶. Uznanie takiej normy pozasystemowej za zasadę prawa jest możliwe, o ile:

- 1/ doktryna przyjmująca taką zasadę za obowiązującą jest niesporna (uzasadnienie pozytywne),
- 2/ nie istnieją w danym systemie prawa przepisy prawa wykluczające obowiązywanie danej zasady w tym systemie (uzasadnienie negatywne)¹¹⁷

Do tak rozumianych zasad prawa należą:

- 1/ „zasady” wywnioskowane z norm zawartych w przepisach ustawy przy pomocy innych, „bardziej luźnych” reguł wnioskowania niż reguły inferencyjne oparte na „wynikaniu logicznym” norm z norm. Chodzi tutaj o zasady bardziej ogólne w stosunku do określonej grupy norm systemu prawa, przy czym ich „większa ogólność” wynika ze wspólnej podstawy aksjologicznej¹¹⁸.
- 2/ zasady uważane - przez doktrynę prawniczą - za obowiązujące mimo braku jakichkolwiek podstaw w tekstach prawnych, np. zasada „nemo audiatur turpitudinem suam propiam allegans” (niedopuszczalne jest by ktoś uzyskiwał korzystniejszą sytuację prawną w wyniku postępowania niezgodnego z prawem czy z moralnością). Pojawiają się wówczas uzasadnienia odwołujące się do moralności, prakseologii (np. zasada ignorantia iuris non exculpat, w bardziej powszechnie znanej wersji ignorantia iuris nocet) bądź zwyczajów.

¹¹⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 53-57, A. Pułło, op. cit., s.11, P. Tuleja, Wybrane zagadnienia konstytucjonalizacji zasad prawa. Zasady prawa w konstytucji, ZN UJ, prace z nauk politycznych, 1991, z.39, s.113. Odmiennie Z. Ziemiński, O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1995, s.71.

¹¹⁵ W. Dawidowicz, Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I, Warszawa 1965, s. 142, W. Szubert, Zarys prawa pracy, Warszawa 1972, s.54.

¹¹⁶ Do tej grupy zaliczono także zasady konstrukcji danego systemu prawnego. Por. szerzej : S. Wronkowska, Z. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., rozdział IV. Także, A. Jamróz, Demokracja współczesna. Wprowadzenie, Białystok 1993, s. s. 75 - 84.

¹¹⁷ Tak np. M. Cieślak, Polska procedura karna, Warszawa 1984, s. 198, 201, B. Banaszak, A. Preisner, op.cit., s. 81, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op.cit., s. 225.

¹¹⁸ Szerzej, S. Wronkowska, Z. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., rozdział V par. 2.

Odmienne stanowisko zajmuje J. Nowacki, który uważa, iż konsekwencją nadawania waloru „zasad systemu prawa” „pozaprawnym ideałom moralnym lub politycznym, dodatnio ocenianym i aprobowanym przez judykaturę i dogmatykę prawa „jest gruntowne przewartościowanie postanowień prawa obowiązującego”¹¹⁹. Zasady systemu prawa nie należą wówczas do systemu prawa (tzn., zbioru przepisów obowiązujących w danym państwie, w danym czasie). Jednocześnie zgadza się z zastrzeżeniem J. Wróblewskiego, iż „nie można uważać za zasady systemu prawa czegoś, co prawem aktualnie nie jest, ponieważ wszelkie próby odrywania zasad systemu prawa od prawa obowiązującego nie są do pogodzenia z postulatem praworządności”¹²⁰.

Trafny wydaje się pogląd T. Gizberta - Studnickiego¹²¹, który stwierdza, że nawet w przypadku przyjęcia bardzo wąskiego rozumienia pojęcia „zasada prawa” (gdy za zasady uznajemy tylko takie, które są bądź bezpośrednio sformułowane w tekście prawnym bądź też mogą być z niego wyprowadzone przy pomocy określonych reguł inferencyjnych) większość systemów prawnych inkorporuje pewne podstawowe standardy moralne i ujmuje je bądź w postaci zasad konstytucyjnych, bądź w postaci zasad poszczególnych gałęzi prawa. Dotyczy to również polskiego systemu prawa¹²².

Jednym z kryteriów ustalania „zasadniczego” charakteru pewnych norm uznawanych za zasady prawa jest hierarchiczna nadrzędność tych norm w stosunku do innych norm danego systemu prawa. Najprostszym sposobem pojmowania nadrzędności jest uznanie, że „zasada prawa” to norma zawarta w akcie prawnym hierarchicznie wyższym w danym systemie źródeł prawa. W związku z tym, po pierwsze - normy zawarte w przepisach Konstytucji są „zasadami” w stosunku do norm zawartych w ustawach zwykłych (stąd mówi się o „zasadach konstytucyjnych”). Oprócz nadrzędności hierarchicznej normy konstytucyjne są niekiedy normami

¹¹⁹ J. Nowacki, Z. Tobor, op. cit., s. 140 - 141.

¹²⁰ J. Wróblewski, Zagadnienia ..., op. cit., s.259.

¹²¹ T. Gizbert - Studnicki, Zasady i reguły prawne, P i P 1988, nr 3, s. 24. Artykuł przedstawia interesującą propozycję projektującej definicji zasady prawa, częściowo tylko odpowiadającej swoim zakresem dyrektywalnemu znaczeniu tego pojęcia. Autor analizuje klasę norm postępowania: podklasę zasad i podklasę reguł w ujęciu R. Dworkina i R. Alexy'ego. Zdaniem R. Dworkina regułami są normy o właściwości następującej: w sytuacji faktycznej, gdy spełniona jest ich hipoteza to konsekwencje prawne określone w dyspozycji albo powstają (gdy norma obowiązuje) albo nie powstają (gdy nie obowiązuje), tzw. „wszystko albo nic”. Zasada to norma stanowiąca argument za tym, że powstała pewna konsekwencja prawna. Zasady mają ważność, której pozbawione są reguły. Dla R. Alexy'ego reguły mogą zostać albo wypełnione albo nie wypełnione. Natomiast zasady mogą zostać spełnione w różnym stopniu. Por. także W. Lang, J. Wróblewski, Współczesna filozofia i teoria prawa w USA, Warszawa 1985, s. 215 i n.

¹²² Por. także, W. Lang, Relacje między prawem i moralnością, „Studia Filozoficzne” 1985, nr 2 -3, s. 129.

kompetencyjnymi (udzielają upoważnienia do stanowienia prawa i wyznaczają cele prawotwórstwa). Po drugie - z uwagi na szerszy zakres zastosowania lub szerszy zakres normowania „zasad prawa” od zakresu zastosowania (normowania) zwykłych norm prawnych pod pojęciem „zasada prawa” rozumie się normy zawarte w tej części ustawy, którą określa się jako „przepisy ogólne”. Po trzecie wreszcie „nadrzędność” pewnych zasad w relacji do innych może oznaczać „związek podporządkowania instrumentalnego lub związek pomiędzy zespołem zasad również określanym mianem „zasady” a zasadą stanowiącą część składową takiego zespołu”¹²³.

Próba rozstrzygnięcia problemów definicyjnych mogłoby być przyjęcie jako kryterium wyodrębnienia zasad prawa normatywnego charakteru i wagi ich treści. **Zasada normatywna** to wypowiedź normatywna o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa lub gałęzi systemu prawa. Normatywność może mieć charakter: **a/ bezpośredni**: wypowiedź została zawarta *expressis verbis* w tekście prawnym lub **b/ pośredni**: jest logiczną konsekwencją normy bezpośredniej albo charakter normatywny nadaje jej powszechna i niesporna doktryna prawnicza. **Zasada postulatywna** wypowiedź o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa lub gałęzi systemu prawa nie mająca charakteru normatywnego.

Doktryna prawa konstytucyjnego nie wypracowała jednolitego sposobu rozumienia pojęcia „zasada konstytucyjna”. W zależności od przyjmowanej koncepcji zasada konstytucyjna jest ujmowana jako:

- 1/ norma konstytucyjna o szczególnie ważnym charakterze;
- 2/ dyrektywa ;
- 3/ konstrukcja o szczególnym znaczeniu. W tym przypadku nie tworzy się definicji „zasady”, tylko przyjmuje się ją „intuicyjnie”.
- 4/ zasada - postulat, wartość wyrażona w przepisach konstytucji.

W okresie Polski Ludowej nie mówiono o „zasadach konstytucyjnych” czy „naczelnym zasadach konstytucji”. Zasady zawarte w rozdziale I Konstytucji z 22 VII 1952 r. nazywano „podstawowymi zasadami ustroju politycznego PRL”. W różnych opracowaniach¹²⁴ wskazywano inny katalog zasad (od 4 do 9). W każdej klasyfikacji doktrynalnej umieszczano jednak zasady: zwierzchnictwa ludu, przedstawicielstwa, praworządności i kierowniczej roli partii komunistycznej (*explicite* po zmianie Konstytucji w 1976 r.).

¹²³ S. Wronkowska, Z. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 67; tamże (s. 65 - 69) także o wzajemnym przenikaniu się wymiennych sposobów pojmowania „nadrzędności” zasady.

¹²⁴ Por. podręczniki prawa konstytucyjnego F. Siemieńskiego, Z. Jarosza, S. Zawadzkiego, S. Gebethnera.

W systematyce wewnętrznej wyróżnia się jednak tzw. wewnętrzną hierarchię norm konstytucyjnych. W obrębie norm Konstytucji, jednolitych pod względem mocy prawnej w stosunku do norm innych aktów prawnych, wyodrębnia się normy, które mają charakter zasad szczególnie doniosłych dla całości norm konstytucyjnych i normy pozostałe („zwykłe”) m.in. normy nazywane „techniczno - organizacyjnymi” Pierwsze z nich określa się mianem zasad „szczególnych” czy „wewnętrznie nadrzędnych” częściej „zasad naczelnych”¹²⁵.

Zasady naczelne konstytucji wyrażają wolę ustrojodawcy w przedmiocie podstaw organizacji władzy państwowej i znajdujące swój wyraz w szczegółowych postanowieniach konstytucji ”¹²⁶.

Katalog źródeł zasad konstytucyjnych w R. P. był właściwie bezsporny. Należy wymienić przede wszystkim:

- rozdział I przepisów Konstytucji z 22 VII 1952 r., w wersji wprowadzonej nowelą konstytucyjną z 29 XII 1989. (Dz. U. z 1989 r., Nr 74, poz. 444), utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji .
- rozdział I ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym tzw. Małej Konstytucji.

Doktryna prawa konstytucyjnego i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego do zasad konstytucyjnych zaliczały ponadto normy zawarte w innych częściach ustaw konstytucyjnych (np. zasada równości obywateli wobec prawa, niezawisłości sędziowskiej) i normy wynikające z zasad wyrażonych *expressis verbis* w początkowych rozdziałach Konstytucji z 1952 r. i 1992 r. (np. prawo do sądu).

Kwestia bardziej dyskusyjna to ustalane klasyfikacje zasad konstytucyjnych oraz celowość posługiwania się określeniami naczelne, ogólne, podstawowe w odniesieniu do zasad prawa konstytucyjnego. Przyjmuje się różnorodne kryteria (np. ze względu na formę wyrażenia, przedmiot, zakres działania) Używa różnych określeń na oznaczenie zasad o takiej samej treści (np. zasad wolności jednostek i zasada szerokiego katalogu praw i wolności obywatelskich) Tworzy odrębne kategorie zasad

¹²⁵ Por. np. K. Działocha, Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Państwo, ustrój, konstytucja, Lublin 1991, s. 45, tenże, Problemy zgodności prawa z Konstytucją (w:) Trybunał Konstytucyjny, (red.) J. Trzeciński, Wrocław 1987, s. 73 -74. Odmiennie S. Rozmaryn, który nazywa wszystkie normy Konstytucji „zasadami ustroju”, S. Rozmaryn, Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1967.

¹²⁶ A. Burda, Polskie prawo państwowe, Warszawa 1977, s. 58. Zob. także A. Bałaban, Funkcje zasad naczelných konstytucji, „Studia Iuridica”, t. 28, Warszawa 1995, s. 19 - 27.

konstytucyjnych, np. normy wyrażone w art. 56 -63 Konstytucji z 22 VII 1952 r. czy konstytucyjne zasady tworzenia, kształtowania systemu prawa¹²⁷.

„Zasadami ogólnymi” nazywa się najczęściej najogólniejsze lub najważniejsze zasady pewnych działów prawa konstytucyjnego. Rzadko „zasady ogólne” znaczą to samo, co „zasady naczelne”. Sformułowania „zasady podstawowe” rozumiemy obecnie w sensie „zasady naczelne”. Zdaniem A. Pułło, jeżeli zasadami naczelnymi mają być tylko zasady sformułowane w I rozdziale Konstytucji to „określenie „zasady podstawowe” może okazać się uniwersalnym, odnoszonym do wszystkich zasad, którym chcemy okazać nasze zainteresowanie”. Autor proponuje uzupełnienie wertykalnej typologii zasad (zasady naczelne - zasady ogólne w pewnych działach prawa konstytucyjnego - zasady podstawowe) podziałem horyzontalnym, rzeczowym. Drugi podział obejmowałby zasady: - systemu władzy suwerena, - systemu rządów, - systemu prawa, - systemu praw i wolności jednostki¹²⁸.

Nowelizacja konstytucji z 29 XII 1989 r. zmieniła - w zasadniczy sposób - dotychczasowy katalog zasad naczelných konstytucji. Najważniejszą zmianą było zastąpienie zasady socjalistycznego charakteru państwa polskiego zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wraz z uchwaleniem Małej Konstytucji (17 X 1992 r.) powstało pytanie o relację pomiędzy „zasadami ogólnymi” Małej Konstytucji (zasada podziału władz i zakaz prowadzenia działalności sprzecznej z wykonywaną funkcją przez osoby publiczne funkcję taką wykonujące) i „podstawami ustroju politycznego i gospodarczego” zawartymi w rozdziale I przepisów Konstytucji z 1952 r. utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji (dalej p.u.m.). Do tej drugiej kategorii należą m.in. zasady suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawnego, reprezentacji, pluralizmu politycznego, swobody działalności gospodarczej. Ustawa konstytucyjna jest aktem prawnym o równorzędnej mocy prawnej konstytucji (ustawie zasadniczej), którą uzupełnia bądź zastępuje. Mała Konstytucja uchyliła na zasadzie *lex posterior derogat legi priori* wstęp do konstytucji z 22 VII 1952 r. oraz rozdział I (Ustrój polityczny) i II (Ustrój społeczno - gospodarczy). Pozostałe przepisy utrzymała w mocy. Przepisy konstytucji z 1952 r. utrzymane w mocy i przepisy Małej

¹²⁷ P. Czarny, B. Naleziński, Konstytucyjne zasady ustroju Polski, Edukacja prawnicza, 1994, nr 11, s. 259 -260 P. Sarnecki, Konstytucyjne zasady..., op. cit., s. 21 i 25, B. Naleziński, Konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości (w:) Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji, Kraków 1993, s. 125 i n., K. Działocha, Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Księga pamiątkowa ku czci J. Surowca, Wrocław 1992, s. 95 -110.

¹²⁸ A. Pułło, Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego, P i P 1995, nr 8, s. 21 - 22. Por. także referat P. Sarneckiego w: Biuletynie Komisji Konstytucyjnej Sejmu, III, Warszawa 1990, gdzie wyróżniono grupy zasad dotyczących idei suwerenności narodu, modelu sprawowania władzy, systemu kierownictwa państwowego oraz zagadnień ochrony prawa, praworządności i praw obywatelskich.

Konstytucji mają taką samą moc prawną. Zasady rozdziału 1 M.K. nie odnoszą się w sposób bezpośredni do większości zasad konstytucyjnych zawartych w rozdziale I p.u.m. W tym zakresie jedynie rozdział I p.u.m. wyznacza fundamentalne zasady ustrojowe. Odnosi się również - w tym znaczeniu - do instytucji z rozdziałów 2, 3, 4, 5 M.K. Między art.1 M.K. i art.2 ust.2 p.u.m. zachodzi wyraźna zbieżność materii. W sytuacji konfliktu obu norm należy zastosować zasadę *lex posterior derogat legi priori*¹²⁹.

W polskich przepisach konstytucyjnych brak jest dyrektyw określających sposób postępowania w sytuacji sprzeczności¹³⁰ między normami konstytucji. Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji pozwala na rozstrzygnięcie takiego konfliktu. Trybunał Konstytucyjny posługuje się w tym zakresie dyrektywami wykładni prawa sformułowanymi przez doktrynę prawniczą. W jednym z pierwszych orzeczeń¹³¹ odnosząc się do zasady równości TK stwierdził, że *„jeśliby nawet przyjąć założenie, że realizacja prawa równości zostaje w kolizji z realizacją jakiegokolwiek innego konstytucyjnie zagwarantowanego prawa - to fakt rzeczywistego istnienia takiej kolizji nie daje jeszcze podstaw do ograniczenia w korzystaniu z jednego prawa na rzecz korzystania z drugiego. Powyższa uwaga dotyczy sytuacji, w której brak jest w konstytucji reguł rozstrzygania kolizji pomiędzy zagwarantowanymi prawami obywatelskimi. obowiązująca ustawa zasadnicza takich reguł nie zawiera. W takiej sytuacji jedynym wyjście jest odpowiednia wykładnia przepisów Konstytucji dotyczących owych podstawowych praw”*.

Usunięcie sprzeczności pomiędzy dwiema normami zajmującymi to samo miejsce w hierarchii norm prawnych (np. normami konstytucji) następuje w dwojaki sposób: - po pierwsze, albo stwierdzając sprzeczność tych norm uznajemy jedną z nich za nieobowiązującą albo przypisujemy im takie znaczenie, przy którym nie są one sprzeczne. W pierwszym przypadku posługujemy się regułą kolizyjną temporalną: *lex posterior derogat legi priori*. Przy założeniu, że normy nie były ustanowione jednocześnie i, że norma późniejsza nie jest hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej. Jeżeli wystąpi sytuacja sprzeczności pomiędzy dwiema normami, z

¹²⁹ P. Sarnecki (w:) Komentarz ..., op.cit., uwagi do rozdziału 1 M.K. Zasady ogólne.

¹³⁰ O rodzajach sprzeczności norm zob. np. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa ..., op.cit., s. 400 - 405; A.Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii ..., op.cit., s. 214 - 217; także szerzej, M. Piotrowski, O rodzajach i odmianach niezgodności norm, „Studia Filozoficzne” 1978, z. 11, s. 93 - 103.

¹³¹ Orzeczenie z 3 III 1987 r., P. 2/87, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986 - 1993. Wybór., K. Działocha, St. Paweła, Warszawa 1996, t. 1, s. 154. W dalszej części pracy odnośnie orzecznictwa TK w latach 1986 - 1993 podaję strony umiejscowienia orzeczeń za tym wyborem. Wyjątkowo także miejsce w „rocznych” zbiorach orzeczeń.

których jedna jest *lex specialis*, a druga *lex generalis* zastosowanie znajduje reguła merytoryczna (szczegółowości): *lex specialis derogat legi generali*. Przeciwwstawienie *lex specialis* - *lex generalis* Trybunał Konstytucyjny odniósł do podziału przepisów prawa na merytoryczne i kompetencyjne uznając, że może ono dotyczyć wyłącznie tych przepisów, które są przepisami merytorycznymi lub kompetencyjnymi tej samej kategorii¹³². W stosunkach między ustawą zwykłą i konstytucją nie możemy stosować zasady *lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali*. Konstytucja bowiem niedopuszcza wyjątków jeżeli sama ich nie przewiduje.

Usuwanie sprzeczności norm przez takie ustalenie ich znaczenia, przy którym normy te nie są sprzeczne nasuwa dużo większe trudności. Posługujemy się wówczas ocenami (wartościami), konstrukcją „zasad systemu prawa”, w szczególności „zasad konstytucji”. Zadanie Trybunału Konstytucyjnego, w tym zakresie, komplikuje nieokreśloność aksjologii systemu prawa i konflikty wartości w nim zakładanych¹³³. Trybunał Konstytucyjny traktuje zasady jako wyrażenie tych wartości. Rozstrzygając konflikty zasad podstawowych (naczelných) konstytucji oraz dokonując interpretacji relacji między zasadami podstawowymi a innymi normami konstytucyjnymi w celu doprowadzenia do ich zgodności przyjmuje następujące metody postępowania:

1/ unika, na ile jest to możliwe, stwierdzania sprzeczności między normami konstytucji i potrzeby ograniczenia¹³⁴.

2/ w sytuacji rzeczywistej sprzeczności dwóch zasad (praw) podstawowych, której nie można usunąć w drodze wykładni - ogranicza zakres jednej zasady (prawa podstawowego) na rzecz innej dokonując wyboru jednej z wartości (wyrażanych przez zasadę)¹³⁵.

Należy przypomnieć, że dotyczy to wyłącznie sprzeczności między normami konstytucyjnymi. Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, iż relacje

¹³² Orzeczenie z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK..., op.cit., t.1, s. 75, ponadto niepublikowane orzeczenie w sprawie U.9/88, s. 12 -13.

¹³³ J. Wróblewski, System, tworzenie i wykładnia prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, P i P 1989, nr 2, s.7; tenże, Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości, P i P 1983, nr 9.

¹³⁴ Np. orzeczenie z 3 III 1987 r., P2/87, OTK w 1987 r., Warszawa 1988, s. 30; z 22 II 1989 r., U.9/88, OTK..., op.cit., t. 1, s. 472 - 478, 482; z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK ..., op.cit., t.1, s. 535: „Oderwanie się od zasady sprawiedliwości może w praktyce utrudniać ocenę istnienia bądź nieistnienia zasady równości wobec prawa”.

¹³⁵ Orzeczenie z 14 VII 1986 r., K.1/86, OTK..., op.cit., t.1, s. 89: „Treść art.68 ust.1 konstytucji gwarantująca prawo do pracy to znaczy do zatrudnienia z wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy, nie może być interpretowana z pominięciem innych przepisów. Przede wszystkim należy tu uwzględnić przepis art.5 pkt. 7 i 8 Konstytucji PRL. Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK ..., op.cit., t.1, s. 287 - 288, z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK w 1990 r., Warszawa 1991, s. 42-53; z 12 IV 1994 r., U.6/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 65: „zasada sprawiedliwości społecznej - jako wyrażona *expressis verbis* w treści art.1 przepisów konstytucyjnych- posiada pierwszeństwo przed zasadą ochrony praw nabytych, wyprowadzoną z teoż przepisu w drodze wykładni ”; z 28 VI 1994 r., K.6/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 120 -121.

między normami zawartymi w ustawach zwykłych nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm. Przy kontroli ustaw TK rozstrzyga jedynie o ich zgodności z normami konstytucyjnymi, a nie rozstrzyga konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze (kompetencja sądów stosujących ustawy przy rozstrzyganiu konkretnych spraw). Trybunał Konstytucyjny może zaś jedynie stwierdzić niespójność ustawodawstwa i skierować stosowną sygnalizację do Sejmu RP ¹³⁶.

Problematyka normatywnego charakteru postanowień konstytucji (w szczególności tzw. przepisów programowych i postanowień dotyczących podstawowych praw i obowiązków obywateli) była - w polskiej teorii prawa - przedmiotem wielu kontrowersji. Pogląd S. Rozmaryna o prawnym charakterze wszystkich postanowień Konstytucji PRL ¹³⁷ został zakwestionowany po zmianie konstytucji z 10 II 1976 r. poszerzającej liczbę postanowień o charakterze programowym i deklaratywnym ¹³⁸. Po nowelizacji z 29 XII 1989 r. usuwającej ideologiczne zapisy Konstytucji z 1952 r. dyskusyjne stały się konstytucyjne pojęcia „demokratycznego państwa prawnego” i „sprawiedliwości społecznej”. Zdaniem A. Pułło tworzą one „odrębną kategorię wartości konstytucyjnych, często utożsamianą z zasadami systemu prawa, a w istocie różnią się zarówno od zasad - norm, jak i zasad - postulatów. (...) Można byłoby je, co najwyżej nazwać zasadami - ideami ogólnymi, dla których bytu nie jest najważniejsze, czy są one wymienione w tekście konstytucyjnym i czy normatywny charakter stara im się nadać Trybunał Konstytucyjny” lub „założeniami ideowymi ustroju konstytucyjnego państwa” ¹³⁹.

Ustalenie normatywnego charakteru norm konstytucyjnych zależy od: a/ sposobu sformułowania jej przepisów; b / przyjęcia określonego modelu wykładni przepisów konstytucyjnych.

Normą prawną konstytucyjną jest „reguła obowiązującego zachowania, która jest wypowiedzią sformułowaną w języku prawnym, specyficznym dla konstytucji (w

¹³⁶ Orzeczenie z 18 X 1994 r., AK, OTK w 1994 r., cz. II, s. 46. Podobne stanowisko TK zajął w orzeczeniach w sprawach: K.3/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 16; K.14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 147; K.13/92, OTK w 1993 r., cz.I, s. 48; K.10/92, OTK w 1993 r., cz.I, s. 50. Zob. także K. Domarecki, Pojęcie zgodności przepisów prawa w działalności orzeczniczej TK, (w:) J. Trzeciński (red.), Trybunał Konstytucyjny, op.cit., s. 99.

¹³⁷ S. Rozmaryn, Konstytucja jako ustawa ..., op.cit., s. 70.

¹³⁸ Por. np. K. Działocha, Problemy zgodności ..., op.cit., s. 59 - 61; J. Trzeciński, Funkcja prawna ..., op.cit., s. 100 i n.; M. Michalska, Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka, Warszawa 1976, s. 93; A. Bałaban, Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL, Lublin 1978, s. 39 i n.; K. Działocha, Stan prawa konstytucyjnego w PRL, P i P 1985, nr 3, s. 16.

¹³⁹ A. Pułło, Z problematyki zasad prawa ..., op.cit., s. 13tenże, Idee ogólne a zasady ..., o.cit., s. 25.

dużym stopniu opisowym) i zawiera, co najmniej określenie czynu nakazanego lub zakazanego adresatowi (dyspozycje). Aby można było uznać zasadę konstytucyjną za normę prawną musi być ona wypowiedzią jednoznaczną. To znaczy powinna zawierać wskazanie adresata i wzoru jego powinnego zachowania¹⁴⁰. Przyjęcie normatywnego charakteru zasady opiera się na możliwości wyinterpretowania z niej zdania normatywnego, tj. wypowiedzi wyznaczającej nakaz lub zakaz określonego postępowania¹⁴¹. Uzasadnienie obowiązywania zasad szczegółowych mieszczących się np. w zasadzie państwa prawnego wymaga podania konkretnych reguł inferencyjnych, przy pomocy których zostały one wyprowadzone. Sposób wywodzenia zasad przez Trybunał Konstytucyjny wywoływał w doktrynie prawa wiele kontrowersji. Podstawą ustalenia treści pewnej normy nie może być jedynie stwierdzenie, że jest ona zasada konstytucyjna.

Zróznicowany charakter przepisów konstytucyjnych, w pewnych wypadkach, czyni niewykonalnym odtworzenie treści normy prawnej zgodnie z przyjmowanymi regułami wykładni. Wpływa to na sposób interpretacji zasad konstytucyjnych w celu ustalenia ich normatywnej treści. Prowadzi to do wniosku, że podanie jednolitej definicji terminu „zasada konstytucyjna” jest na płaszczyźnie normatywnej niemożliwe.

Pojęcia „zasada konstytucyjna” używa się w:

- 1/ znaczeniu szerszym - zasady konstytucyjne to wszystkie normy konstytucyjne¹⁴² lub
- 2/ znaczeniu węższym - zasadami konstytucyjnymi są nazywane normy konstytucyjne o szczególnie doniosłym charakterze dla całości regulacji konstytucyjnej¹⁴³. Tak rozumiane zasady określa się jako: „naczelne zasady konstytucji”, „podstawowe zasady konstytucji”. W tym ujęciu interesującą definicję konstytucyjnej zasady prawa przedstawia M. Zieliński¹⁴⁴ modyfikując kryteria uzasadniające szczególny charakter zasad - norm J. Wróblewskiego. Według niego „konstytucyjna zasada prawa” to norma konstytucyjna, która spełnia przynajmniej jeden z trzech wymogów:
 - 1/ z niej wynika, logicznie lub instrumentalnie, grupa innych norm konstytucyjnych lub
 - 2/ reguluje ona szczególnie istotne cechy danej instytucji lub

¹⁴⁰ K. Działocha, Stosowanie Konstytucji PRL, AUNC, Prawo XXIV 1985, s.21. S.Wronkowska, Z. Ziemiński, O aspekcie normatywnym ustawy zasadniczej PRL, P i P 1988, s. 27 i n. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 24.

¹⁴¹ P. Tuleja, Zasady konstytucyjne, op. cit., s. 23.

¹⁴² Np. P. Tuleja, Pojęcie zasady konstytucyjnej, referat na XXXVIII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Duszniki - Zdrój, 7 - 8 VI 1996 r. maszynopis, s. 18.

¹⁴³ Np. K. Działocha, Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: Państwo, ustrój, konstytucja. Studium, Lublin 1991, s. 45 i n.

¹⁴⁴ M. Zieliński, Konstytucyjne zasady prawa, op. cit. ,s. 68.

3/ została uznana powszechnie przez doktrynę lub praktykę za szczególnie ważną z uwagi na to, iż odzwierciedla jedną z podstawowych wartości.

Doktrynalnie najnowszą propozycję zastosowania, do rozróżniania w zakresie konstytucyjnych zasad prawa ujmowanych dyrektywalnie norm - zasad i norm zwykłych, koncepcji „zasad i reguł” R. Dworkina i R. Alexe` go proponuje P. Tuleja¹⁴⁵.

Katalog zasad konstytucyjnych sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest dość obszerny. Najbardziej „pojemną” z zasad TK uczynił zasadę - wzorzec **zasadę demokratycznego państwa prawnego** (dawny art.1 p.u.m., obecnie art.2 Konstytucji z 2 IV 1997 r.) wyprowadzając z niej następujące zasady :

- 1/ poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli;**
- 2/ zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;**
- 3/ niedziałania prawa wstecz (w prawie podatkowym przybiera ona postać zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego i nakazu dokonywania tych zmian w roku poprzednim);**
- 4/ ochrony praw słusznie nabytych;**
- 5/ zachowania stosownego vacatio legis;**
- 6/ prawa do sądu;**
- 7/ zakazu nadmiernej ingerencji;**
- 8/ praworządności¹⁴⁶.**

Oprócz wymienionych wyżej Trybunał Konstytucyjny powoływał inne zasady „naczelne” („podstawowe”):

- 1/ sprawiedliwości społecznej** (art.1 przepisów konstytucyjnych, przed zmianą Konstytucji z 29 XII 1989 r. - art.5 pkt 5 Konstytucji z 22 VII 1952 r.).
- 2/ zasadę podziału władz** (art. 1 M. K.).
- 3/ zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej** (art. 62 p.u.m.).
- 4/ swobody działalności gospodarczej** (art. 6 p.u.m.).
- 5/ wyłączności ustawowej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa** (art. 20 zd.1 M.K.).

¹⁴⁵ P. Tuleja Normatywna treść praw jednostki w ustawach zasadniczych RP, Warszawa 1997, s. 60 - 88. Zob. także, K. Działocha, Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm, w: Charakter i struktura norm Konstytucji, Warszawa 1997, s. 78 - 94.

¹⁴⁶ Por. J. Oniszczyk, Zasady kardynalne państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w; Studia i Materiały t. I, Wydawnictwo TK, Warszawa 1995, s. 144.

Do pozostałych zasad TK odnosił się incydentalnie (np. samodzielność gminy art. 70 ust. 2 i 3 M. K., sądowy wymiar sprawiedliwości art. 56 p.u.m., udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej art. 5 p.u.m.).

Trybunał Konstytucyjny nie przyznawał waloru zasad praw podstawowych (takich, jak wymienione wyżej) tzw. programowym normom konstytucji (np. art. 67 ust. 1 p.u.m. nakładający na państwo szczególny obowiązek „umacniania i rozszerzania praw i obowiązków obywateli”). Nie stanowią one zasadniczo podstawy oceny zgodności z Konstytucją ustaw regulujących prawa obywateli. *„Nie kształtują bowiem konstytucyjno - prawnej sytuacji obywateli, nie stanowią podstaw praw obywateli, nie określają ich prawa”* Ich umieszczenie w konstytucji *„ jako akcie o charakterze normatywnym (...) oznacza związanie organów stanowiących prawo obowiązkiem realizowania zasadniczego, wytyczonego w niej kierunku rozwoju i osiągnięcia zgodnych z nim celów w poszczególnych dziedzinach życia społecznego. Jest to dyrektywa kierunkowej (postępującej) zgodności prawa z konstytucją , z której wynika także zakaz pogarszania obiektywnego stanu rzeczy (...) istniejącego w chwili wydania nowych aktów normatywnych ”*¹⁴⁷.

Ujmując katalog zasad konstytucyjnych, na które powoływał się Trybunał Konstytucyjny w kontekście wcześniejszych rozważań proponowałbym następującą typologię zasad konstytucyjnych:

1/ zasady - wzorce: zasady państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej (w powiązaniu z zasadą równości), podziału władz. Są to zasady ogólne, podstawowe.

2/ zasady - dyrektywy (zasady szczegółowe, pochodne zaliczane jako elementy składowe zasady - wzorca): z zasady państwa prawnego wynikają:

- **zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli i zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której z kolei wynika zasada ochrony praw słusznie nabytych. Z zasady ochrony praw słusznie nabytych Trybunał Konstytucyjny wywiódł zasady: ochrony własności, lex retro non agit (która w prawie podatkowym przyjmuje postać zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie trwania roku podatkowego i nakazu dokonywania tych zmian w roku poprzednim), nakaz zachowania stosownego vacatio legis, wymóg publikowania aktów prawnych, pacta sunt servanda.**

- **prawo do sądu** (z którym funkcjonalnie jest powiązana zasada niezawisłości sędziego).

¹⁴⁷ Orzeczenie z 9 III 1988 r., U.7/87, OTK..., op. cit., t. I, s. 213, orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK w 1988 r., s. 16.

2. Zasada państwa prawnego. Spór o pozycję zasady państwa prawnego w Konstytucji

2.1.

Art.1 Konstytucji z 22 VII 1952 r., w wersji wprowadzonej Ustawą Konstytucyjną z 29 XII 1989 r., utrzymany w mocy przez art.77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (dalej art.1 przepisów utrzymanych w mocy - p.u.m.) stanowił: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Pojawienie się tego przepisu zapoczątkowało - w doktrynie prawniczej - spory dotyczące nie tylko jego normatywnego lub programowego charakteru. Dyskusyjny jest przede wszystkim sposób interpretacji użytych pojęć: państwo prawne, państwo demokratyczne, demokratyczne państwo prawne. Wydaje się jednak, że dyskusja na temat państwa prawnego jest kontynuacją dawnej polemiki odnoszącej się do formalnego i materialnego rozumienia praworządności¹⁴⁸.

Niewątpliwie art.1 p.u.m. zawierał określone zasady ustrojowe. Są to:

- 1/ wskazanie nazwy państwa („Rzeczpospolita Polska”),
- 2/ demokratyczny charakter ustroju („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”),
- 3/ republikańska organizacja i struktura najwyższych organów władzy jako wyraz demokratycznego charakteru ustroju,
- 4/ zasada państwa prawnego i jej konsekwencje dotyczące roli państwa (państwo prawne), charakteru prawa i sposobu jego tworzenia (demokratyczne państwo prawne), funkcji społecznej (demokratyczne państwo prawne realizujące zasadę sprawiedliwości społecznej),
- 5/art.1 p.u.m. w połączeniu z art.1 M.K. konstytuował zasadę podziału władz¹⁴⁹.

Uznaje się, że zasada demokratycznego państwa prawnego dotyczy czterech sfer działania prawa:

- 1/sfery prawnej legitymizacji władzy,
- 2/ legalizmu działania organów państwa (działanie oparte na prawie),
- 3/ podstawowych reguł tworzenia i funkcjonowania hierarchicznego systemu prawa,

¹⁴⁸ A. Kubiak, Państwo prawa - idea, postulaty, dylematy. (w red. J. Zajadły), P i P 1991, nr 7, s. 18.

¹⁴⁹ M. Wyrzykowski, Komentarz do art.1 p.u.m., s. 2- 3 (w:) Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995.

4/ proceduralno - instytucjonalnych gwarancji przestrzegania prawa, w szczególności praw jednostki ¹⁵⁰.

Pierwsze wątpliwości budzi zagadnienie zakresu treściowego terminu „demokratyczne państwo prawne”. W polskiej literaturze prawniczej można wskazać dwa stanowiska:

1/ integralne pojmowanie „demokratycznego państwa prawnego” (M. Pietrzak ¹⁵¹, J. Wróblewski ¹⁵², M. Wyrzykowski ¹⁵³, H. Izdebski ¹⁵⁴). Punktem wyjścia jest przyjęcie materialnego ujęcia państwa prawnego uzasadnione ograniczonym (jedynie do aspektów formalno - instytucjonalnych), niewystarczającym charakterem pozytywistycznego modelu państwa prawnego. Demokracja jest następstwem lub nawet następstwem koniecznym założeń państwa prawnego. Występuje wspólność postulatów odnoszonych do demokratycznych rozwiązań ustrojowych i pojęcia państwa prawnego ¹⁵⁵.

2/ ujęcie wyodrębniające w art.1 p.u.m. trzy koncepcje: państwa prawnego, państwa demokratycznego i państwa sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem A. Kubiaka „w tym przepisie (art.1 p.u.m. - S.O.) można wyodrębnić trzy podstawowe elementy, które (...) mają charakter podstawowych zasad prawnych ustroju politycznego: państwo demokratyczne, państwo prawne i państwo sprawiedliwości społecznej” ¹⁵⁶.

¹⁵⁰ A. Kubiak, Glosa do orzeczenia TK z 8 XI 1989 r., K.7/89, P i P 1990, nr 6, s. 114.

¹⁵¹ M. Pietrzak, Model demokratycznego państwa prawnego, (w:) Studia Konstytucyjne. Teoretyczne problemy państwa, t.7, Warszawa 1990. Model państwa prawnego powinien „być związany z demokratycznym trybem tworzenia prawa i demokratyczną legitymacją władzy państwowej” i uwzględniać podstawowe wartości.

¹⁵² J. Wróblewski, Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego, P i P 1991, nr 4 „Demokratyczne państwo prawne działa i powinno działać w sposób zgodny z prawem i przez prawo sub lege oraz par lege (...) Demokratyczność państwa jest określana najogólniej ze względu na rolę społeczeństwa jako ludu w funkcjonowaniu państwa” - s.3. „Demokratyczne państwo prawne jest z założenia państwem praworządnym” - s.4. „Demokratyczne państwo prawne jest połączeniem państwa w jakimś znaczeniu „praworządnego” i w jakimś sensie „demokratycznego” - s.12.

¹⁵³ M. Wyrzykowski, Legislacja - demokratyczne państwo prawne - radykalne reformy polityczne i gospodarcze, P i P 1991, nr 5, s. 19: „koncepcja demokratycznego państwa prawnego zawierając w sobie wszystkie elementy „formalnego” państwa prawnego, nakazuje także respektowanie minimalnych, uznanych za niezbywalne treści samego prawa: przestrzegania minimalnych procedur i tworzenia urzędów ochrony prawnej i systemu gwarancji praw i wolności jednostki, tworzenia demokratycznego procesu wyłaniania organów państwowych i wpływu opinii publicznej na zasadnicze decyzje dotyczące państwa i społeczeństwa”.

¹⁵⁴ H. Izdebski utożsamia pojęcia państwo demokratyczne - państwo prawne przyjmując, że państwo prawne jest „jak gdyby pragmatyczną kodyfikacją programu liberalizmu politycznego” - Historia administracji, Warszawa 1984, s. 74.

¹⁵⁵ Por. J. Kowalski, Wstęp do nauk o państwie i prawie, Warszawa 1971, s. 281-282; A. Łopatka, Wstęp do prawoznawstwa, wyd. III, Warszawa 1975, s. 72. Na temat relacji państwo demokratyczne - państwo prawne zob. J. Nowacki, Rządy prawa. Dwa problemy, Katowice 1995, s. 42 - 44 i obszernie cytowana tam literatura niemiecka.

¹⁵⁶ A. Kubiak, Państwo prawne..., op.cit., s. 16.

Zwolennikiem odróżniania koncepcji państwa demokratycznego i państwa prawnego jest również A. Jamróz pisząc, iż „państwo demokratyczne jest kształtującą się nadal konstrukcją podstawową, znacznie szerszą, którego elementem podstawowym, warunkiem koniecznym jest państwo prawne, konstrukcja w zasadzie już historycznie ukształtowana”. Integralne pojmowanie państwa prawnego niesie pewne niebezpieczeństwo, gdyż „wtopienie koncepcji państwa prawnego w integralną koncepcję demokratycznego państwa prawnego zatarłoby swoistość formalnej idei rządów prawa, która jest jednym z fundamentów współczesnego modelu państwa demokratycznego”¹⁵⁷. Podobne stanowiska zajmują A. Pułło i W. Zamkowski, który do wymienionych wyżej trzech elementów zawartych w art.1 p.u.m. dodaje jeszcze zasadę państwa republikańskiego ¹⁵⁸.

W rozumieniu bardzo ogólnym **państwo demokratyczne** to państwo oparte na dwóch podstawowych zasadach:

- **suwerenności społeczeństwa obywatelskiego** (źródłem władzy państwowej jest wola większości suwerennego społeczeństwa obywatelskiego, wola suwerena - legitymacją władzy)
- **państwa prawnego** (status prawny państwa demokratycznego).

Termin „państwo prawne” jest dosłownym tłumaczeniem niemieckiego „Rechtsstaat”. W podobny sposób funkcjonuje w innych językach np. francuskie „l’Etat de droit”. Można zauważyć posługiwanie się nim w kilku znaczeniach. Określenie „państwo prawne” jest często odnoszone do ukształtowanej historycznie koncepcji lub doktryny państwa prawnego. Obejmuje cele, środki ich realizacji, relacje między organami państwa, instytucjami i obywatelami. Relacje mają opierać się „na przejrzystych regułach (...), które ustalono z góry, jednakowo dla wszystkich” ¹⁵⁹. Sporna jest ich treść i wskazanie podmiotów (organów władzy) nimi związanych.

Model państwa prawnego to „zespół pomyślanych instytucji i urządzeń oraz norm postępowania wyznaczających takie ich funkcjonowanie, jakie powinno charakteryzować państwo prawne” ¹⁶⁰.

„Zasada państwa prawnego” to norma (lub raczej zespół norm) obowiązujące w jakimś systemie prawa (lub też dyrektywa albo zespół dyrektyw), która wyraża

¹⁵⁷ A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*. Białystok 1993, s. 66, 69.

¹⁵⁸ A. Pułło, *Państwo prawne (Uwagi w związku z art.1 Konstytucji RP)*, *Studia Iuridica*, t. 28, 1995, s. 126; W. Zamkowski, *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego (w:) Demokratyczne państwo prawne*, red. H. Rot, Wrocław 1992, s. 16.

¹⁵⁹ E. Łętowska, *Po co ludziom Konstytucja*, Warszawa 1994, s. 75.

¹⁶⁰ A. Zoll, *Prawo karne w systemie totalitarnym (w:) „Państwo prawne. Państwo wolności”*, „Znak”, kraków 1992, nr 11, s. 111.

obowiązek organów państwa odpowiedniego kształtowania systemu prawa oraz zbioru instytucji prawnych, działanie w ramach swoich kompetencji i na podstawie odpowiednich upoważnień, w oparciu o określone wartości.

W pracach teoretycznoprawnych podejmujących problematykę państwa prawnego zastajemy dwa terminy: **formalne państwo prawne i materialne państwo prawne**. Odpowiednio używa się określeń: pozytywistyczna koncepcja państwa prawa i niepozytywistyczna koncepcja państwa prawa. Ponadto koncepcja demokratycznego państwa prawnego jest często ujmowana jako wersja materialnego państwa prawnego¹⁶¹.

Formalna koncepcja państwa prawnego przyjmuje, że:

- a/ prawo w nim obowiązujące spełnia określone postulaty formalne,
- b/ organy państwa działają na jego podstawie i zgodnie z nim¹⁶².

Prawem są jedynie normy generalne i abstrakcyjne, jednoznacznie wyznaczające sposoby postępowania. Powinny być ogłoszone w należytych trybie i w należytej formie i obowiązywać pro futuro. Akty prawne (i normy prawne) są uporządkowane hierarchicznie. Istnieje możliwość kontroli zgodności aktów prawnych niższego rzędu a aktami rzędu wyższego. A także wyłączność ustawowej regulacji określonych materii. Ingerencja państwa w sferę wolności i własności obywateli jest dopuszczalna jedynie na podstawie upoważnienia ustawowego. Historycznie formalne państwo prawne to państwo prawne sytuowane przez teorię prawa konstytucyjnego do początków epoki narodowosocjalistycznej w Niemczech¹⁶³.

Koncepcja **materialnego państwa prawnego** jest uzupełnieniem formalnych elementów państwa prawnego przez pewne wartości. Należą do nich: wolność jednostki, realizowana przez zagwarantowanie prawnej regulacji praw i wolności

¹⁶¹ Zob. L. Morawski, Spór o pojęcie państwa prawnego, P i P 1994, nr 4, s. 3 - 12. Autor używa pojęć „pozytywistyczna” i „niepozytywistyczna” koncepcja państwa prawnego zamiennie z pojęciami praworządność formalna i materialna. M. Wyrzykowski, Legislacja w demokratycznym ..., op.cit., s. 19. Na temat historycznego procesu kształtowania się koncepcji państwa prawnego zob. np. M. Sobolewski, Koncepcja państwa prawnego (Rechtsstaat) w doktrynie niemieckiego liberalizmu epoki klasycznej (do 1866 r), P i P 1980, nr 2; J. Cieślak-Burska, Geneza pojęcia socjalnego państwa prawnego w doktrynie niemieckiej (w:) Państwo. Ustrój, Konstytucja. Studium., Lublin 1991; M. Pietrzak, Państwo prawne w konstytucji z 17 marca 1921 r., „Czasopismo Prawno - Historyczne”, 1987, nr 2; A. Jankiewicz, W poszukiwaniu idei państwa prawa. Koncepcje Komisji Prac Ustawodawczych Ministerstwa Sprawiedliwości Rządu RP (1942 - 1945), Warszawa 1992; J. Stelmach, Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym (w:) G. Skapska, Prawo w zmieniającym się społeczeństwie, kraków 1991, s. 221 i n.; M. Zmierczak, Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej, (w:) S. Wronkowska, Polskie dyskusje..., op.cit., s. 11 - 28; tamże, M. Smolak, Koncepcja państwa socjalnego a koncepcja Rechtsstaat, s. 28 - 38.

¹⁶² J. Nowacki, Rządy prawa ..., op.cit., s. 36.

¹⁶³ Szerzej, M. Wyrzykowski, Komentarz do art.1 p.u.m., s. 4 (w:) Komentarz ..., op.cit.

obywatelskich demokracja (okresowe i powszechne wybory władz), słusność prawa, realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Celem rozwoju koncepcji państwa prawnego jest doprowadzenie do zgodności między ius i lex ¹⁶⁴.

To „klasyczne” odróżnienie zostało ostatnio zakwestionowane w literaturze polskiej przez L. Morawskiego, który stwierdza, że: „Wbrew pozornej oczywistości tego rozróżnienia bez trudu można wskazać, że nie jest nawet analitycznie możliwe, by mógł istnieć system prawa, który opiera się wyłącznie na tak lub inaczej rozumianych wartościach formalnych” ¹⁶⁵. Wyodrębnienie formalnej (pozytywistycznej) i materialnej (niepozytywistycznej) koncepcji państwa prawnego jest możliwe dopiero wówczas, gdy przyjmiemy odmiennosc rozstrzygnięć w zakresie:

- 1/ przyjmowanej, w procesach stosowania prawa, koncepcji źródeł prawa; czy uznajemy za źródła prawa jedynie oficjalne teksty prawa, czy też mogą to być określone reguły pozatekstowe (np. zasady moralności polityczne),
- 2/ koncepcji derogacji, czy regułami derogacyjnymi są wyłącznie reguły kolizyjne, czy również określone reguły pozatekstowe (np. zasady słusności),
- 3/ koncepcji posłuszeństwa wobec prawa, czy obowiązek posłuchu wobec prawa może być uchylony wyłącznie przez normy prawne, czy także przez np. akty cywilnego nieposłuszeństwa.

Formalne (pozytywistyczne) państwo prawne zakłada, iż:

- 1/ w procesach stosowania prawa źródło prawa stanowią wyłącznie normy zawarte w oficjalnych tekstach prawnych,
- 2/ derogacja norm prawnych następuje wyłącznie przez inne normy prawne lub przez zastosowanie reguł kolizyjnych,
- 3/ wobec przyjęcia bezwzględniego charakteru posłuszeństwa wobec prawa niedopuszczalne są akty cywilnego nieposłuszeństwa.

Cechą **materialnego (niepozytywistycznego) państwa prawnego** jest spełnienie przynajmniej jednego z następujących warunków:

¹⁶⁴ Regulacja prawna powinna obejmować bądź przynajmniej minimum praw obywatelskich (tak np. J. Kowalski, Wstęp do nauk ..., op.cit., s. 283), bądź gwarantować szeroki zakres praw obywatelskich (np. W. Lang, Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawne, P i P 1991, nr 12, s. 13, J. Zakrzewska, Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego, P i P 1992, nr 7, s. 4. Na temat stosunku ius i lex zob. np. Z. Ziemiński, Etyczne problemu prawoznawstwa, Wrocław 1972, tenże, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1989, tenże Wstęp do aksjologii dla prawników, Warszawa 1990; tenże, „Lex” a „ius” w okresie przemian, P i P 1991, nr 6; M. Borucka - Arctowa, Społeczne poglądy na funkcje prawa, Ossolineum 1982.

¹⁶⁵ L. Morawski, Spór o pojęcie ..., op.cit., s. 5. Zob. również tenże, Zasada państwa prawnego - próba reinterpretacji, Acta UNC, Prawo XXXV, Toruń 1996, s. 3-29.

- 1/ źródłem prawa są także reguły pozatekstowe,
- 2/ derogacja norm prawnych może być wynikiem ich sprzeczności z regułami pozatekstowymi,
- 3/ są tolerowane - w procesach stosowania prawa - akty cywilnego nieposłuszeństwa¹⁶⁶.

Największe wątpliwości wzbudza odrzucenie przez L. Morawskiego (jako kryterium odróżnienia formalnej (pozytywistycznej) i materialnej (niepozytywistycznej) koncepcji państwa prawnego) kryterium odmiennego typu wartości, do jakich odwołują się te koncepcje. K. Działocha i W. Gromski zwracają uwagę na nieprecyzyjność przyjętego kryterium podziału reguł na tekstowe i pozatekstowe oraz sprowadzania różnic w sposobie pojmowania źródeł prawa między współczesnym pozytywizmem prawniczym i koncepcjami niepozytywistycznymi do uznawania przez ten pierwszy jedynie „oficjalnych tekstów prawnych”, a przez te drugie również określonych reguł pozatekstowych¹⁶⁷. W niektórych normatywnych koncepcjach źródeł prawa źródłami prawa są nie tylko reguły walidacyjne, ale również reguły egzegezy prawniczej (reguły interpretacji prawniczej, wnioskowań prawniczych i reguły kolizyjne)¹⁶⁸. E. Kustra zauważa, że „rozwinęte koncepcje państwa prawnego dotyczą zarówno procesów tworzenia prawa, jak również procesów stosowania prawa”. Dlatego - jej zdaniem - wątpliwa jest teza L. Morawskiego o rozstrzygającym znaczeniu dla koncepcji państwa prawa procesów stosowania prawa¹⁶⁹. Głównym kryterium wyodrębnienia formalnej i materialnej koncepcji państwa prawnego jest ich stosunek do wymagań stawianych normom kompetencji prawodawczej. Przy czym kompetencja prawodawcza to kompetencja do tworzenia innych norm danego systemu prawa. W formalnej koncepcji państwa prawnego nie wolno domniemywać kompetencji prawodawczych. Normy kompetencji prawodawczej powinny zawierać (wyraźnie i precyzyjnie określone) upoważnienie do tworzenia, zmieniania oraz uchylania innych norm i upoważnienie do przekazywania kompetencji prawodawczej innym podmiotom, które jednocześnie wyznaczają. Tworzone normy merytoryczne powinny być natomiast generalne, powszechne i niesprzeczne¹⁷⁰. Podstawą elementów norm kompetencji prawodawczej

¹⁶⁶ W. Lang, Spór o pojęcie..., op.cit., s. 9 - 10.

¹⁶⁷ K. Działocha, W. Gromski, Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny, P i P 1995, nr 3, s. 8.

¹⁶⁸ Por. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op.cit., s. 180-181.

¹⁶⁹ E. Kustra, Polityczne problemy tworzenia prawa, Toruń 1994, s. 56.

¹⁷⁰ Tamże, s. 58. Postulaty takie wymieniają również koncepcje niepozytywistyczne. Np. postulaty „wewnętrznej moralności prawa” - abstrakcyjność, generalność, zrozumiałość. Zob. L. L. Fuller, Moralność prawa, Warszawa 1978; Z. Ziemiński, Problem tzw. wewnętrznej moralności prawa, Studia Filozoficzne 1989, nr 1. Ich przykładem są też liberalne i neoliberalne koncepcje państwa prawnego (

(wyznaczających treść powstającego prawa) jest zasada wolności jako naczelną wartość prawa. W materialnej koncepcji państwa prawnej normy kompetencji prawodawczej poza spełnianiem wymogów formalnych (wskazanych wyżej) powinny zobowiązywać podmioty stanowiące normy merytoryczne do tworzenia ich treści z uwzględnieniem uniwersalnych wartości moralnych. Konflikty między wartościami rozstrzygają reguły wynikające z zasady sprawiedliwości proceduralnej¹⁷¹.

Formułowane w polskiej literaturze prawniczej definicje państwa prawnego budzą wiele kontrowersji. Wpływa na to kilka przyczyn. Po pierwsze, brak prób tworzenia polskich koncepcji państwa prawnego w okresie Polski Ludowej. Do 29 XII 1989 r. PRL była państwem realizującym zasady praworządności socjalistycznej (art.8 Konstytucji z 22 VII 1952 r.). Problematyce praworządności poświęcono wiele prac tego okresu¹⁷². Odrzucenie po 1989 r. pojęcia „praworządności” jest nieuzasadnione. Pamiętać należy, że „... podstawowe elementy państwa prawnego w zasadzie pokrywają się z wyznacznikami materialnego rozumienia praworządności Zasada państwa prawnego i zasada praworządności w ujęciu materialnym mogą ze sobą współistnieć i wzajemnie się uzupełniać. Nie są to bowiem całkowicie odrębne kategorie treściowe”¹⁷³. A. Kubiak dodał, że praworządność rozumiana jako „zawężony odpowiednik państwa prawnego ma w głównej mierze wymiar formalny”¹⁷⁴. Można więc powiedzieć, że pojęcie państwa prawnego zawiera elementy materialnej koncepcji praworządności. Organy państwa działają na podstawie prawa i zgodnie z nim (praworządność formalna). Ponadto prawo jest wyznacznikiem określonych wartości (m.in. gwarantuje podstawowe prawa i wolności obywatelskie). Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed zmianą Konstytucji z 29 XII 1989 r. stwierdził, że „zasada

inaczej koncepcje „aksjologicznej neutralności prawa” - zob. W. Sadurski, *Neoliberalny system wartości politycznych*, Warszawa 1980, s. 274 i n.

¹⁷¹ E. Kustra, *op.cit.*, s. 59. O sprawiedliwości proceduralnej zob. L. Morawski, *Argumentacja, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988, rozdz. IV.

¹⁷² O występowaniu w polskiej literaturze prawniczej terminów „państwo prawne” i „praworządność” w okresie przed II wojną światową i w okresie powojennym zob. J. Nowacki, *Rządy prawa ...*, *op.cit.*, s. 16 - 25. Z prac dotyczących problematyki praworządności wymienić należy przede wszystkim: S. Ehrlich, *Zagadnienie praworządności*, P i P 1946, nr 9 - 10, s. 30 - 44; H. Podlaski, G. Auscaler, M. Jaroszyński, G. L. Seidler, J. Wróblewski, *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (w:) *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t.1, Warszawa 1954; A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1959, A. Burda, *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław - Warszawa - Kraków 1967; K. Opalek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958; J. Starościak, *Kontrola praworządności działania organów administracji*, P i P 1971, nr 11; J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977; Z. Ziemiński, *Typologia naruszeń praworządności*, P i P 1982, nr 8; J. Nowacki, *Dwa studia o rozumieniu praworządności*, Katowice 1980.

¹⁷³ E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1992, s. 55.

¹⁷⁴ A. Kubiak, *Państwo prawne ...*, *op.cit.*, s. 16.

praworządności materialnej wymaga, by prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa, godne realizacji i ochrony z punktu widzenia ogólnospołecznego”¹⁷⁵.

Po drugie, różnorodność zajmowanych stanowisk odnośnie relacji pojęć „państwo prawa”, „państwo prawne” i „państwo praworządne”.

Reprezentowane są dwie grupy poglądów:

1/ państwo prawne, państwo prawa, państwo praworządne jako synonimy lub pojęcia stosowane zamiennie (W. Zamkowski¹⁷⁶, J. Wróblewski¹⁷⁷, J. Nowacki¹⁷⁸, L. Morawski¹⁷⁹, J. Zakrzewska¹⁸⁰).

2/ Państwo prawne jako termin o znaczeniu szerszym niż państwo praworządne (A. Jamróz¹⁸¹, E. Zwierzchowski¹⁸², A. Kubiak¹⁸³, A. Pułło¹⁸⁴, S. Wronkowska¹⁸⁵).

Po trzecie, odmienność elementów (zasad) składających się na koncepcję państwa prawnego.

W polskich dyskusjach o państwie prawa często pojawia się pojęcie standardy państwa prawnego rozumiany jako „wzorzec państwa prawnego” wyznaczony przez zbiór określonych cech¹⁸⁶. Za standardy podstawowe uważa się **zasadę legalności (praworządności)** i **zasadę podziału władzy**.

Zasada legalności oznacza po pierwsze, normatywną legitymność sprawowanej w państwie władzy; po drugie podstawą działania organów władzy publicznej są normy kompetencyjne udzielające kompetencji do określonego działania.

Współczesne koncepcje państwa prawnego ujmują instrumentalnie zasadę podziału władz. Zapewnia ona współdziałanie wszystkich władz

Elementem państwa prawnego jest również: **zasada hierarchiczności systemu prawa**. Oznacza hierarchiczne uporządkowanie norm prawnych (i aktów prawnych, w których są one zawarte) w oparciu o kryterium ważności (obowiązywania) norm

¹⁷⁵ (w:) Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 1989 r., Warszawa 1990 r., s. 20 - 21.

¹⁷⁶ W. Zamkowski, Wprowadzenie ..., op.cit., s. 20.

¹⁷⁷ J. Wróblewski, Z zagadnień pojęcia ..., op.cit., s. 3.

¹⁷⁸ J. Nowacki, Rządy prawa ..., op.cit., s. 56.

¹⁷⁹ L. Morawski, Spór o pojęcie ..., op.cit., s. 4.

¹⁸⁰ J. Zakrzewska, Państwo prawa a nowa konstytucja (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie, Kraków 1992, s. 327, 329.

¹⁸¹ A. Jamróz, Demokracja, op.cit., s. 53.

¹⁸² E. Zwierzchowski, Wprowadzenie do nauk ..., op.cit., s. 55.

¹⁸³ A. Kubiak, Państwo prawne ..., op.cit., s. 16.

¹⁸⁴ A. Pułło, Państwo prawne ..., op.cit., s. 128.

¹⁸⁵ S. Wronkowska, Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej (w:) Polskie dyskusje ..., op.cit., s. 63.

¹⁸⁶ S. Wronkowska, Zarys koncepcji państwa prawnego ..., op.cit., s. 60.

prawnych. Na szczycie hierarchii aktów normatywnych znajduje się ustawa zasadnicza. Zgodnie z współczesnymi koncepcjami państwa prawnego konstytucja jest podstawą aksjologicznej spójności systemu prawa. Rolą sądownictwa konstytucyjnego jest usuwanie z systemu prawa norm sprzecznych z konstytucją. Umożliwia to zachowanie wewnętrznej niesprzeczności systemu prawa. Z hierarchicznością systemu prawa wiąże się także kwestia charakteru postanowień prawa międzynarodowego. Normodawca poszczególnych państw jest związany standardami powszechnie uznawanymi przez społeczność międzynarodową¹⁸⁷. Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego umowy międzynarodowe (art.87 ust.1). Ogłoszone w Dzienniku Ustaw stają się częścią krajowego porządku prawnego (art.91 ust.1). Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą (art.91 ust.2). Ponadto zgodnie z art.9 Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Wśród elementów tworzących koncepcję państwa prawnego wymienia się ponadto: integralną osobowość prawną państwa, konstytucjonalizm, niezawisłość sądownictwa, istnienie samorządu, konstytucyjne gwarancje praw i wolności obywatelskich. Katalog i treść praw jednostki są sporne. Państwo prawne ma chronić nie tylko prawa i wolności jednostki wymienione w konstytucji¹⁸⁸ czy wyrażane w dokumentach międzynarodowych bądź uznane przez społeczność międzynarodową¹⁸⁹, ale także te, których źródłem nie jest prawo pozytywne¹⁹⁰. Mówi się o tzw. formalnych właściwościach prawa np. spójności, stabilności, przejrzystości, dostępności dla zainteresowanych formami i sposobami jego tworzenia¹⁹¹, jasności przesłanek podejmowanych decyzji¹⁹², proporcjonalności (adekwatności)¹⁹³.

¹⁸⁷ A. Kubiak, op.cit., s. 21 i n; Z. Ziemiński, Wartości konstytucyjne, Warszawa 1993, s. 57; E. Łętowska, Po co ludziom konstytucja, Warszawa 1994, s. 76 - 77.

¹⁸⁸ Np. A. Wasilewski, Problematyka aktualizacji porządku prawnego - potrzeby i rygory (w:) Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez Sąd Najwyższy w dniach 13 - 14 II 1992 r. w Popowie, Warszawa 1992, s. 211 - 215.

¹⁸⁹ Np. M. Wyrzykowski, op.cit., s. 40; A. Kubiak, op.cit., s. 26 i n; Z. Ziemiński, Wartości ..., op.cit., s. 57.

¹⁹⁰ Np. W. Łączkowski, Problem badania zgodności ustaw i innych aktów prawnych z Konstytucją oraz z podstawowymi prawami i wolnościami ludzkimi, (w:) Sądownictwo a obowiązujący ..., op.cit., s. 49 i n.; W. Łączkowski, T. Dybowski, Konstytucyjna i międzynarodowa ochrona praw człowieka, Warszawa 1992, maszynopis powiel.; M. Łabor - Soroka, W.Łączkowski, Orzecznictwo TK a ochrona praw człowieka. Referat na Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK 16 XI 1993 r., s. 5 - 7, masz. powiel.

¹⁹¹ S. Wronkowska, Publikacja aktów normatywnych - Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym, (w:) Prawo w zmieniającym się ..., op.cit., s. 335 i n.

¹⁹² M. Wyrzykowski, op.cit., s. 48.

¹⁹³ W. Sokolewicz, Państwo prawne ..., op.cit., s. 2 - 3.

Ważne dla ustalenia w miarę jednolitej koncepcji państwa prawnego jest przyjęcie określonych znaczeń pojęć „praworządność”, „państwo prawa” w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

2.2.

Do nowelizacji Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny powoływał się jedynie na pojęcie praworządności (6 orzeczeń). W doktrynie za konstytucyjną podstawę rozumienia praworządności uznawano zapis art.8 Konstytucji¹⁹⁴. Zdaniem TK art. 8 wyrażał zasady: praworządności materialnej (pkt 1), praworządności formalnej (pkt 2) i legalizmu (działania na podstawie prawa - pkt 3). TK nie odwoływał się w swoich orzeczeniach do pojęcia praworządności zawartego w innych przepisach konstytucyjnych (np. art.58, art.64 ust.1).

Zasada praworządności materialnej.

Materialne rozumienie praworządności obejmuje następujące postulaty:

- 1/ treść norm prawa obowiązującego w danym państwie spełnia określone wymagania materialne, tzn. jest zgodne z wartościami aksjologicznymi,
- 2/ normy prawa obowiązującego spełniają jednocześnie określone wymagania formalne,
- 3/ organy państwa działają zgodnie z prawem (spełniającym wymogi materialne i formalne) i na jego podstawie.

Zapis art.8 pkt 1 Konstytucji stanowiący, że ”prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej są wyrazem interesów i woli ludu pracującego” został przez Trybunał Konstytucyjny określony jako zasada praworządności materialnej¹⁹⁵.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 30 XI 1988 r. (K.1/88) wyraźnie stwierdził, że *„zasada praworządności materialnej wymaga by prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa”*. Wartościami nadrzędnymi są *„interesy i wola ludu pracującego”*. Z nimi związane są inne wartości. W opinii TK *„jedną z wartości pochodnych (obok takich jak sprawiedliwość społeczna,*

¹⁹⁴ Np. J. Ciemniewski, Uwagi o art.8 Konstytucji PRL, *Studia Prawnicze* 1989, nr 2 - 3, s. 13 i n. Zdaniem W. Langa postanowienia art.8 Konstytucji PRL pozwalały na odróżnienie przestrzegania prawa (ogólna zasada przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty - art.8 pkt 2, można to rozumieć też jako sformułowanie szerokiego pojmowania praworządności, które zdaniem Autora jest nieoperatywne) i praworządności jako zasady konstytucyjnej - art.8 pkt 3 (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa ...*, op.cit., s. 511.

¹⁹⁵ Orzeczenia z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK ..., op.cit., t.1, s.299; 26 IX 1989 r., K.3/89, tamże, s.415.

*równość praw, humanizm i demokratyzm prawa), związanych z interesami i wolą ludu, którą ma urzeczywistniać prawo, jest bez wątpienia wymóg społecznej stabilności (trwałości) praw gwarantowanych przez ustawy i związanego z nim bezpieczeństwa prawnego obywateli”*¹⁹⁶. Uściślając znaczenie konstytucyjnego zapisu art.8 ust.1 Konstytucji TK uznał, iż podporządkowanie praw PRL „interesom i woli ludu pracującego” oznacza „odesłanie do najbardziej podstawowych wartości uznawanych przez ustrojodawcę za godne realizacji z punktu widzenia ogólnie - społecznego”. Katalog tych wartości został poszerzony o „wymóg rozważnego nakładania na obywateli obowiązków, a także jasność przesłanek, którymi kierował się prawodawca przy ich wprowadzaniu”¹⁹⁷ oraz o zasadę równości (K.3/89).

Przyjęcie przez TK, że zasada praworządności materialnej jest zasadą prawnokonstytucyjną oznacza, „iż rodzi ona określone obowiązki w sferze działania państwa”. Chodzi tu w szczególności o „*obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać praw obywateli, konstruując system prawa jasny, spójny i zrozumiały dla obywateli, dający im gwarancję stabilności prawa*”¹⁹⁸. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że z art.8 ust.1 Konstytucji PRL, który formułował zasadę praworządności materialnej wynika zasada niedziałania prawa wstecz (K.1/88, K.3/89, K.7/89).

Zasada praworządności formalnej

Formalne ujęcie praworządności zakłada jej rozpatrywanie bez odwoływania się do wartości, jakim miałyby podlegać działania organu państwa. Praworządność formalna oznacza spełnienie następujących warunków:

- 1/ organy państwowe działają jedynie w granicach kompetencji przyznanych im przez prawo i na podstawie wydanych uprzednio przepisów prawa zawierających normy prawa materialnego, w sposób określony w normach proceduralnych;
- 2/ w systemie prawnym istnieją normy prawne wyższego rzędu będące podstawą prawną do uchylania decyzji niezgodnych z prawem i likwidowania ich skutków oraz

¹⁹⁶ Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, tamże s. 292.

¹⁹⁷ Orzeczenie z 26 IX 1989 r., K.3/89, OTK..., t. 1, s. 415 - 416.

¹⁹⁸ Orzeczenie z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK..., t.1, s. 444.

normy określające odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych za naruszenie prawa¹⁹⁹;

3/ prawo obowiązujące w danym państwie spełnia odpowiednie wymagania formalne.

Art.8 ust.2 Konstytucji stanowił: „Ścisłe przestrzeganie prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela”. W orzecznictwie TK został określony jako zasada praworządności formalnej. Elementem formalnego rozumienia praworządności jest obowiązek przestrzegania prawa w procesie tworzenia (stanowienia) prawa. Zakres przedmiotowy obowiązku obejmuje *„przede wszystkim przestrzeganie kompetencji prawotwórczej oraz przepisów materialnych wytyczających treść norm stanowionych”*²⁰⁰. Sprzeczne z art.8 ust.2 Konstytucji (tzn. zasadą praworządności formalnej) było nieprzestrzeganie zasad wymagających, aby przepisy wykonawcze wchodziły w życie wraz z nowym przepisem podstawowym lub były do niego dostosowywane zwłaszcza, gdy wynika to z nakazu ustawowego. Następuje wówczas zachwianie lub unicestwienie zamierzonego pierwotnie systemu rozwiązań legislacyjnych²⁰¹.

Praworządność materialna w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego oznaczała spełnianie przez prawo określonych wymogów o charakterze formalnym (jasność, spójność, zrozumiałość, stabilność systemu prawa) i materialnym (prawo odwołujące się do takich wartości jak: sprawiedliwość społeczna, równość, demokratyzm prawa). Praworządność formalna utożsamiano z wymogiem przestrzegania prawa. Tak ujmowane pojęcia „praworządności materialnej” i „praworządności formalnej” wywoływały wątpliwości teoretyczne²⁰². Doprowadziło także do wydania przez TK orzeczenia wewnątrznie sprzecznego²⁰³.

Zasada legalizmu (zasada działania na podstawie prawa)

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasadę legalizmu wyrażał art.8 ust.3 Konstytucji: „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na

¹⁹⁹ J.Nowacki, Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne, Warszawa 1977, s. 38 - 39.

²⁰⁰ K.3/89, OTK ..., t.1, s. 414.

²⁰¹ Postanowienie z 18 I 1989 r., S.1/89, OTK w 1989 r., s.236.

²⁰² Por. J. Nowacki, Praworządność ..., op.cit., s. 65 i n.

²⁰³ K.3/89. TK stwierdził, że Sejm ściśle przestrzegał prawa (zgodność z art.8 ust.2). Ponieważ „Sejm może regulować ustawami wszelkie materie, jeżeli uzna to za celowe i uzasadnione (...) Przyjęte w nich konkretne rozwiązania są nie zawsze w sposób bezpośredni zdeterminowane konstytucją (...), ale jednocześnie naruszył zasadę równości co jest niezgodne z art.8 ust.1 ” - OTK ..., t. 1, s. 414 - 416.

podstawie przepisów prawa”²⁰⁴. Zapis ten określano także jako zasadę praworządności²⁰⁵.

Zasada praworządności formalnej w orzecznictwie TK po nowelizacji Konstytucji z 29 XII 1989 r.

Zasadę praworządności formalnej Trybunał Konstytucyjny wiązał z art.3 ust.1 przepisów Konstytucji z 22 VII 1952 r., w brzmieniu ustalonym przez art.1 pkt 4 ustawy z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 75, poz. 444) utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Zasadniczej z 17 X 1992 r. (dalej art.3 ust.1 p.u.m.).

Art.3 ust.1 stanowił: „Przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa”. Był to jedynie wyraz praworządności formalnej. W orzeczeniu z 22 VIII 1990 r., (K.7/90)²⁰⁶ TK stwierdził, że „*art.3 Konstytucji nie zawiera w swej treści (...) zasady praworządności materialnej. Jej istotne elementy, lecz w nowym ujęciu konstytucyjnym, uwzględnione zostały w art.1 zmienionej Konstytucji, tj. w treści zasady państwa prawnego*”. Zasada praworządności materialnej, której istotne elementy wynikały z art.1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy, wymaga aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa²⁰⁷.

Zakres podmiotowy praworządności obejmuje wyłącznie organy państwa. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie odróżniał „praworządność działań państwa” od „przestrzegania prawa przez obywateli”²⁰⁸.

TK badając konstytucyjność przepisów ustawowych najczęściej wskazywał, oprócz art.3 ust.1 p.u.m. konkretny przepis Konstytucji, z którym sprzeczny jest badany przepis²⁰⁹. Art.3 ust.1 jako samodzielna podstawa kontroli konstytucyjności prawa

²⁰⁴ Orzeczenie z 7 VI 1989 r., U.15/88, OTK 1989 r., s. 148.

²⁰⁵ Orzeczenie z 9 V 1989 r., Kw. 1/89, OTK ..., t.1, s. 394.

²⁰⁶ OTK ..., t.1, s. 536.

²⁰⁷ Orzeczenia z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK w 1990 r., s. 54 - 55; z 23 X 1996 r., K.1/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 332; z 20 XI 1996 r., K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 446.

²⁰⁸ Orzeczenie z 30 I 1991 r., K.11/90, OTK w 1991 r., s. 54.

²⁰⁹ Np. orzeczenie z 25 II 1992 r., K.4/91, OTK ..., t. 2, s. 747 - 748.

występował wyjątkowo w sytuacji, „*gdy przedmiot kontroli wymyka się spod oceny innych przepisów ustawy zasadniczej*”²¹⁰.

Praworządność formalna w rozumieniu TK to nie tylko wymóg przestrzegania jakiegoś prawa, ale prawa, które spełnia określone wymogi:

a/ przy stanowieniu norm ustawowych musi być dochowany „ustawowy tryb” ich uchwalania, który jest elementem zarówno zasady państwa prawnego (art.1 p.u.m.), jak i zasady praworządności (art.3 ust.1 p.u.m.). Ustawowy tryb wymagany do wydania aktu normatywnego (art. 2 ustawy o TK) obejmuje nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obie izby, w sposób określony w Konstytucji oraz w regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji społecznych), jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany²¹¹.

b/ obowiązek „przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej” (art.3 ust.1 p.u.m.) obejmuje także funkcję ustawodawczą Sejmu, w tym „*obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji RP*”²¹².

c/ stanowione normy prawne, które nakazują obciążenie obywateli powinny wprowadzać odpowiednio jasne zasady postępowania umożliwiające dochodzenie przez obywateli swoich praw. Wynika to nie tylko z zawartej w art. 1 Konstytucji zasady państwa prawnego, ale też z art.3 ust.1 p.u.m. Chodzi o wymóg rzetelnego komunikowania w tekstach prawnych, z jakim działaniem administracji obywatel ma do czynienia, aby mógł dochodzić ochrony swoich praw²¹³.

d/ normy prawa muszą być wydane przez kompetentny organ, przy ustanowieniu odpowiedniego *vacatio legis*²¹⁴.

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z 24 X 1995 r., (K.14/95), w którym TK uznał za naruszenie zasad praworządności i legalności sformułowanych w art.1 i art.3 ust.1 i 2 p.u.m. wykroczenie przez ustawodawcę poza materię ustawy budżetowej. Materia ustawy budżetowej to konieczne warunki i składniki ustawy budżetowej, tj. dochody i wydatki państwa. Zdaniem Trybunału sprzeczne z zasadą odrębności materii budżetowej jest włączanie do niej norm kształtujących sytuację prawną jednostki, a

²¹⁰ Tamże, s. 747. Podobnie w orzeczeniu z 11 XII 1990 r., K.9/90. OTK ..., t.1, s. 546; z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK ..., t.2, s.902 - 903.

²¹¹ Orzeczenie z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK ..., t.2, s. 817.

²¹² Orzeczenia z 29 I 1992 r., K.15/91, OTK ..., t.2, s. 860 - 861; z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK Zbiór Urzędowy Nr 1/1995, s. 12; z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU Nr 1 /1996, s. 41; z 23 IV 1996 r., K.29/95, OTK ZU Nr 2 /96, s. 111.

²¹³ Orzeczenie z 8 XII 1992 r., K.3/92, OTK w 1992 r., cz.II, s. 86.

²¹⁴ Orzeczenia z 29 I 1992 r., K.15/91, OTK ..., t.2, s. 848, 851; z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU Nr 1/95, s.14.

zwłaszcza służących do nakładania na obywateli i inne podmioty jakichkolwiek ciężarów finansowych. Pozwala to na sformułowanie formalnego wymogu, jakiemu powinno odpowiadać prawo budżetowe: normy prawne zawarte w ustawie budżetowej powinny mieć charakter wyłącznie norm planowych, dochodowych lub wydatkowych. Nielegalne jest tzw., „obładowywanie” ustawy budżetowej, tzn. zamieszczanie w niej postanowień dla zamieszczenia, których brak jest podstaw w konstytucji, prawie budżetowym lub w odrębnych ustawach²¹⁵.

Reasumując **praworządność formalna w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego oznacza działanie organów państwa na podstawie prawa i zgodnie z prawem spełniającym określone warunki formalne.**

2.3.

Zasada legalności (art.3 ust.2 p.u.m.) jest jednym z podstawowych elementów praworządności. Zgodnie z art.3 ust.2 „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”. Trybunał Konstytucyjny wywiódł z zasady legalności

*„nakaz posiadania przez organy państwa właściwej podstawy prawnej, a mianowicie podstawy ustawy do podejmowania działań prawnych. Organ państwa - w tym przede wszystkim organ administracji - może działać tylko wtedy, gdy ustawa mu to nakazuje lub dozwala w sposób nią określony”*²¹⁶. Stanowisko TK wzbudza wątpliwości. Należałoby chyba przyjąć, iż to zasada praworządności formalnej (tzn. wymóg przestrzegania prawa) jest elementem zasady legalności (obowiązek działania na podstawie prawa)²¹⁷. TK utożsamiał pojęcie legalności z pojęciem praworządności formalnej²¹⁸. Określał również zasadę legalizmu (legalności) jako *„uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego”*²¹⁹.

²¹⁵ Orzeczenie z 24 X 1995 r., K.14/95, OTK ZU Nr 2/95, s.113.

²¹⁶ Orzeczenie z 30 I 1991 r., K.11/90, OTK w 1991 r., s. 60. Tak też uchwała TK z 10 V 1994 r., W.7/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 211. TK powołał się na pogląd J.Trzczińskiego, Pojęcie konstytucyjnego organu państwa ..., Ossolineum 1974, s. 108: (działanie na podstawie przepisów prawa oznacza „konieczność istnienia podstawy prawnej do jakiejkolwiek działalności organu państwa. Organy państwa mogą działać tylko wtedy, gdy jest do tego podstawa prawna (...), tylko w tych wypadkach, gdy im prawo na to zezwala”) oraz Z. Ziemińskiego, Kompetencja i norma kompetencyjna, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z.4, s. 9.

²¹⁷ Zob. J. Tobor, Pojęcia „państwo prawne” i „praworządność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Hum. ZN PR. Człow. 1995, nr 10, s. 26.

²¹⁸ Orzeczenie z 12 IV 1994 r., U.6/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 66 : „pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu (praworządności formalnej), wyrażoną w art.3 przepisów konstytucyjnych”.

²¹⁹ Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 194 - 195.

Wszelkie akty normatywne muszą być ustanawiane zgodnie z określoną w przepisach prawa procedurą oraz przez organ posiadający kompetencję do ustanowienia danego rodzaju aktu prawnego. W przypadku działań władczych organów stanowiących prawo (uchwalających ustawy) zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy konstytucyjne określające kompetencje organów ustawodawczych uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie naruszenie kompetencji lub uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm konstytucyjnych regulujących tryb ustawodawczy muszą być rozumiane tak samo, jak niezgodność stanowionych przepisów z normami konstytucyjnymi. Art.3 przepisów konstytucyjnych nakładał na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami konstytucji ²²⁰.

Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat związku zakresu przedmiotowego regulacji ustawowej z trybem, w jakim regulacja ta jest stanowiona pozwalają na sformułowanie - w odniesieniu do prawnych form czy stadiów procesu ustawodawczego – ograniczeń, co do przedmiotu dopuszczalnej regulacji. Ograniczenia te są zawarte w normach konstytucyjnych.

Senat rozpatrując uchwaloną przez Sejm ustawę nowelizującą inną ustawę nie może wprowadzać poprawek, których zakres wykracza zasadniczo poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej. Poprawki, będące co prawda poprawkami do ustawy nowelizowanej, mogą być uznane za poprawki do przekazanej przez Sejm ustawy nowelizującej ponieważ obejmują materie ustawy nowelizowanej w ogóle nie objęte przez Sejm zmianami. W sytuacji, gdy zakres nowelizacji obowiązującej ustawy jest niewielki Senat powinien się ograniczyć tylko do wnoszenia poprawek do ustawy nowelizującej tzn. do tekstu przekazanego mu przez Sejm. Dopuszczalnym wyjątkiem jest przypadek, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej. Dążąc do wprowadzenia dalej idących zmian w ustawie nowelizowanej Senat może skorzystać z przysługującego mu prawa inicjatywy ustawodawczej zamiast wprowadzania poprawek do przekazanej mu do rozpatrzenia przez Sejm ustawy nowelizującej ²²¹. Zakres merytoryczny poprawek Senatu jest nieograniczony w sytuacjach, gdy:

²²⁰ Orzeczenia z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 13; z 15 VII 1996 r., U.3/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 264. Orzeczenia z 29 I 1992 r., K.15/92, OTK ..., T. II, s. 860 - 861; z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 41; z 29 IV 1996 r., K. 29/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 111.

²²¹ Orzeczenie z 23 XI 1993 r., K.5/93, OTK ..., t. II, s. 1241 - 1243.

- poprawki dotyczą „nowej” ustawy tzn. takiej, która po raz pierwszy reguluje daną materię lub
- jest to kolejna ustawa w danej materii uchylająca w całości ustawę dotychczasową i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii.

Naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego uchwalania ustawy budżetowej jest włączenie do niej przepisów regulujących prawa osób trzecich (tzw. „obładowywanie” ustawy budżetowej). Wykracza to poza charakter budżetu, m.in. dlatego że w obecnym stanie konstytucyjnym nie można stosować trybu uchwalania ustaw budżetowych do uchwalania lub nowelizowania innych ustaw, dla których tryb ustawodawczy jest odmienny²²².

W orzeczeniu z 9 I 1996 r., (K.18/95)²²³ Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy rozważył zagadnienie granic przedmiotowych regulacji podejmowanych w pilnym trybie ustawodawczym. Tryb pilny jest postępowaniem ustawodawczym szczególnym w stosunku do postępowania przebiegającego według zasad ogólnych („zwykły tryb ustawodawczy”). Pewne odrębności trybu pilnego wynikały wprost z norm konstytucyjnych (art.16 ust. 2 M.K.). Dodatkowo zawiera regulamin Sejmu i Senatu²²⁴. Zgodnie z regulacją konstytucyjną:

- 1/ inicjatywa wszczęcia postępowania ustawodawczego w trybie pilnym przysługiwała tylko Radzie Ministrów (art.16 ust.1 w zw. z art.15 ust.1 M.K.).
- 2/ mógł on być zastosowany tylko w „uzasadnionych wypadkach” (art.16 ust.1), co wymaga wskazania okoliczności uzasadniających jego zastosowanie.
- 3/ poprawki do pilnego projektu musiały być zawsze zgłaszane komisji sejmowej (art.16 ust.3).
- 4/ występowało ograniczenie terminów: - Senatu do rozpatrzenia ustawy - 7 dni (art.16 ust.4 w zw. z art.17 ust.2); - Prezydenta do podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia albo do odmowy podpisania bądź wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z konstytucją - 7 dni (art.17 ust.4 w zw. z art.18 ust.2 - 4).

W stanowieniu prawa pilny tryb ustawodawczy powinien być traktowany jako rozwiązanie stosowane z umiarem i tylko w uzasadnionych wypadkach. Zakaz rozszerzającego interpretowania podstaw dopuszczalności stosowania pilnego trybu

²²² Orzeczenie z 10 I 1995 r., K.16/93, OTK w 1995 r., cz.I, poz.1.

²²³ OTK ZU Nr 1 (4)/ 1996, s. 13 - 17.

²²⁴ Uchwała Sejmu RP z 30 VII 1992 r. - Regulamin Sejmu RP, Monitor Polski Nr 26, poz.185 z późn. zmian; Uchwała Senatu RP z 23 XI 1990 r. - Regulamin Senatu RP, Monitor Polski z 1991 r., Nr 2, poz.11, z późn.zmian.

ustawodawczego wynika z zachodzącej - pomiędzy normami regulującymi tryb zwykły i regulującymi tryb pilny - relacji typu *lex generalis - lex specialis*.

Niedopuszczalne interpretowanie przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy stanowi:

- stanowienie w przedmiotowym trybie ustawodawczym regulacji prawnych z inicjatywy podmiotów, które nie mają prawa do inicjatywy ustawodawczej w tym trybie. Wyłączna inicjatywa w tym zakresie przysługuje Radzie Ministrów. Stąd w trybie pilnym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w pilnym projekcie ustawy przedłożonym przez Radę Ministrów. Nie oznacza to zakazu wprowadzania poprawek mieszczących się w granicach zakresu regulacji projektu czy też poprawek formalnie wykraczających poza ten zakres, ale służących udoskonaleniu lub modyfikacji projektu rządowego w granicach zasadniczo wyznaczonych przedmiotem projektu.
- stanowienie regulacji dotyczących materii nie objętej projektem ustawy oznaczonej przez Radę Ministrów jako pilny.

Stanowienie przepisów jest niezgodne z konstytucją, jeżeli następuje z uchybieniami w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego²²⁵.

Treść zasady legalności, oprócz wymogu działania organu państwa wyłącznie w oparciu o podstawę prawną (ustawową; norma nakazująca lub zezwalająca zawarta w ustawie - K.11/90) obejmuje:

- a/ obowiązek organów administracji państwowej podejmowania - w toku postępowania - wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia spraw mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli²²⁶;
- b/ normę zakazującą organom państwa stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu;
- c/ normę nakazującą każdemu organowi działanie wyłącznie w granicach swojej, prawem określonej, kompetencji. Niewykonaniem obowiązku przestrzegania norm prawnych jest każde naruszenie prawa przez organ państwowy, w tym także w procesie prawotwórczym²²⁷. Pojęcie kompetencji wiąże się nierozłącznie z określonym

²²⁵ Orzeczenie z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU Nr1 (4)/ 1996, s. 16.

²²⁶ Uchwała z 16 III 1994 r., W.8/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 169.

²²⁷ Orzeczenie z 19 X 1993 r., K.14/92, OTK ..., t. 2, s. 1185 - 1186.

zespołem norm prawnych „wyznaczając sytuacje, w których organ państwa w odpowiedni sposób zachowa się, przez co ulegnie w jakimś stopniu zmianie sytuacja prawna innych podmiotów tzn. organów państwa czy ludzi”²²⁸. W przypadku braku wyraźnej normy kompetencyjnej kompetencji organu państwowego nie wolno domniemywać. Ponadto zakazane jest w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywanie ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził²²⁹.

W systemach prawa stanowionego obowiązuje zasada nadrzędności Konstytucji. Jej uzupełnieniem jest traktowana jako fundament państwa prawnego **zasada wyłączności regulacji ustawowej (zasada wyłączności ustawy)**. Ustawę można rozumieć jako: 1/ akt Sejmu ustanawiający normy prawne o charakterze ogólnym lub 2/ ogólny i abstrakcyjny akt prawny o najwyższej, po konstytucji, mocy prawnej (konsekwencją jest obowiązek realizacji konstytucji i zakaz jej naruszania), uchwalany przez parlament przy zastosowaniu odpowiedniej, precyzyjnie określonej procedury.

Zasada wyłączności ustawy oznacza, że pewne zagadnienia są regulowane wyłącznie w formie aktu prawnego rangi ustawy. Zalicza się do nich: określenie sytuacji prawnej jednostki w państwie, jej praw i wolności, w zakresie nie wyznaczonym umowami między nimi, i obowiązków, oraz zasady organizacji i działania naczelných organów państwowych, budżet państwa²³⁰. Kompetencja ustawodawcza Sejmu nie podlega, w tym przypadku, właściwe żadnym konstytucyjnym ograniczeniom przedmiotowym²³¹. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje pogląd, że w zakresie normowania obowiązków i praw obywateli oraz innych podmiotów prawa konstytucja nie przewiduje żadnych innych możliwości poza ustawą, zaś na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania - żadnej innej formy niż rozporządzenie²³². Dotyczy to również opodatkowania ludności oraz podmiotów gospodarki nieuspołecznionej (zasada wyłączności ustawy w sprawach podatkowych)²³³.

Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym

²²⁸ J. Trzciniński, Pojęcie konstytucyjnego ..., op.cit., s. 75.

²²⁹ Uchwała z 10 V 1994 r., W.7/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 212.

²³⁰ Tamże, s. 57; K. Działocha, Państwo prawne ..., op.cit., s. 17 - 18.

²³¹ Orzeczenie z 26 IX 1989r., K.3/89, OTK ..., t.1, s. 414. Zdaniem K. Działochy ograniczeniem przedmiotowego zasięgu regulacji ustawowej jest zasada wolności jednostki, która może czynić wszystko to, czego prawo nie zabrania (w:) Zdanie odrębne K. Działochy w sprawie orzeczenia TK z 30 I 1991 r., K.11/90, OTK w 1991 r., s. 58 - 59 .

²³² Por. orzeczenia z 28 V 1986 r., U.1/86; z 5 XI 1986 r., U.5/86; z 20 X 1986 r., P.2/86; z 29 X 1986 r., U.2/86; z 3 III 1987 r., P.2/87; z 30 XI 1988 r., K.1/88; z 19 VI 1992 r., U.6/92; z 12 IV 1994 r., U.6/93.

²³³ Np. Uw.4//88; Por. także R. Mastalski, Orzecznictwo podatkowe Trybunału Konstytucyjnego a polski system podatkowy, P i P 1993, nr 4 , s. 3 - 4.

rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów władzy publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności²³⁴.

Z zagadnieniem ustawy wiążą się przesłanki legalności (konstytucyjności) rozporządzenia jako aktu podstawowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego *„rozporządzenia mogą być stanowione tylko w ramach wyłączności ustawy w materiach tą wyłącznością objętych, rozporządzenia są stanowione tylko „subsydiarnie”, tj. na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania”*²³⁵.

Warunki legalności rozporządzenia zostały określone przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 13 IX 1994 r. (P.2/94). Stosownie do postanowień art.54 ust.1 M.K. rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym „w celu wykonania ustawy” i „na podstawie udzielonych w nich upoważnień”. Konstrukcja *„rozporządzenia jest ponadto zdeterminowana warunkami niesprzeczności treści rozporządzenia z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Warunki te przełożone na normy prawne oznaczają odpowiednio: zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego (bez podstawy w ustawie), zakaz wydawania rozporządzeń nie będących aktami wykonującymi ustawę (...) oraz zakaz wydawania rozporządzeń sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami”*²³⁶. Określenie „w celu wykonania ustawy” odnosi się do wykonawczego charakteru rozporządzenia. Charakter wykonawczy oznacza takie sformułowanie upoważnienia do wydania rozporządzenia, które odsyła do unormowania tylko sprawy uregulowane w ustawie i służące realizacji celów ustawy wyznaczając jednocześnie dostatecznie wyraźny kierunek unormowania. Formuła „na podstawie ustawy” to warunek zawarcia w ustawie upoważnienia szczegółowego i wyraźnego (tzn. nie opartego na domniemaniu). Domniemanie objęcia upoważnieniem materii nie wymienionych w upoważnieniu ustawowym lub stosowanie wykładni celowościowej lub rozszerzającej

²³⁴ Orzeczenia z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK w 1986 r., poz.1, z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK w 1988, poz.6, z 24 II 1997 r., K.21/95, OTK ZU 1997, Nr 1, poz.7, z 22 IX 1997 r., OTK ZU 1997, Nr 3 - 4, poz.35.

²³⁵ Orzeczenie z 28 V 1986 r., U.1/86, OTK ..., t.1, s. 52.

²³⁶ Orzeczenie z 13 IX 1994 r., P.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 23 - 24. Podobne stanowisko zajął TK w orzeczeniach z 5 XI 1986 r., U.5/86; 10 IX 1988 r., Uw.6/88; 1 VI 1994 r., U.7/93.

jest niedopuszczalne²³⁷. Brak stanowiska ustawodawcy musi być traktowany jako brak (nieudzielenie) kompetencji normodawczych w danym zakresie²³⁸.

Subdelegacja „*jest niedopuszczalna w przypadku braku oparcia w ustawie oraz kiedy dotyczy „essentialii” aktu ustawodawczego. Brak jest wystarczających podstaw do wyłączenia możliwości stosowania subdelegacji obejmującej wyłącznie elementy wtórne, o charakterze porządkowym, do których należy zaliczyć sprawy dotyczące wewnętrznego podziału i organizacji pracy*”²³⁹. Dlatego nie jest do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego sytuacja, w której ustawodawca nadając jakiemuś świadczeniu charakter sankcji nie określa jej elementów i pozostawia ich określenie regulacji zawartej w akcie podstawowym. „*Niesporne jest też w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, że podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być - w sposób blankietowy - pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym*”²⁴⁰.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego warunek legalności spełni rozporządzenie:

1/ wydane na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu czy wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie w nim określonym. Wydanie aktu wykonawczego na podstawie nieostrego i ogólnego upoważnienia ustawy nie musi przesądzać o nielegalności takiego rozporządzenia. Podobnie nie budzi zastrzeżeń, z punktu widzenia hierarchii norm, umieszczenie w nim definicji sprawozdawczej, gdyby była ona bądź powtórzeniem określenia zawartego w ustawie, bądź wyjaśnieniem określenia ustawowego stanowiącym „przełożenie” treści ustawy na wskazówki przydatne w praktyce. Niedopuszczalne jest zawarcie w rozporządzeniu definicji mającej charakter normatywny (regulacyjny)²⁴¹.

2/ wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustaw, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Podobnie akt normatywny wydany na podstawie ustawy i w celu jej wykonania nie może wkraczać w

²³⁷ Por. H. Rot, Głosa do orzeczenia TK z 22 IV 1987 r., K.1/87, P i P 1988, nr 2, s. 140. Orzeczenia z 7 IX 1988 r., Uw.3/88; z 20 IX 1988 r., Uw.6/88; z 17 XII 1991 r., U.2/91; z 54 X 1994 r., U.1/94. Por. także J. Sommer, Głosa do orzeczenia TK z 17 XII 1991 r., U.2/91, P i P 1992, nr 9, s. 107.

²³⁸ Orzeczenie z 2 II 1993 r., P.4/92, OTK ..., t.2, s. 104. Zob. L. Garlicki, Głosa do wyroku TK z 2 II 1993 r., P.4/92, P i P 1993, nr 6, s. 107.

²³⁹ Orzeczenie z 18 I 1994 r., K.9/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 18. Podobnie w sprawach U.3/86 i Uw.4/88.

²⁴⁰ Orzeczenie z 1 III 1994 r., W.7/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 41; z 26 IX 1995 r., U.4/95, OTK ZU Nr 1/95, s. 19.

²⁴¹ Orzeczenie z 25 II 1997 r., K.21/95, OTK ZU 1997, Nr 1, poz. 7.

materie w niej uregulowane. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie. Rozporządzenie modyfikujące materię ustawową może być wydane wyjątkowo, w odniesieniu do takich przepisów ustaw, które regulują mało stabilne materie społeczno-gospodarcze i zawsze pod warunkiem zwięzłej wykładni dopuszczalnych zmian.

3/ które nie pozostaje w sprzeczności z normami Konstytucji RP, a także wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi regulującymi w sposób bezpośredni lub pośredni materie będące przedmiotem rozporządzenia. Podobne warunki musi spełniać zarządzenie jako akt wykonawczy wobec ustawy. Jednocześnie nie powinno ono regulować sytuacji prawnej obywatela ²⁴².

4/ jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić w taki sposób, aby zachowana była spójność z postanowieniami ustawy.

5/ warunkiem sine qua non legalności jest również konieczność wyznaczenia przez przepisy ustawy upoważniającej do wydania rozporządzenia dostatecznie wyraźnego kierunku unormowań, jakie mają być zawarte w rozporządzeniu ²⁴³. Obecnie warunek ten jest zapisany *expressis verbis* w art. 92 ust.2 zd.2 Konstytucji: „Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz **wytyczne dotyczące treści aktu**”.

Kryteria konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia są następujące:

1/ ustawodawca powinien unikać posługiwania się w nim takimi sformułowaniami jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia w ustawie ich znaczeń, Upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek;

2/ upoważnienie podlega zawsze ścisłej wykładni, a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia ²⁴⁴.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego miało wpływ na obowiązującą regulację normatywną. „Poważne zastrzeżenia” Trybunału do sposobu formułowania przez ustawodawcę upoważnień ustawowych poprzez np. posługiwanie się

²⁴² Orzeczenia z 15 VII 1996 r., U.3/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 337, z 16 XII 1996 r., U.1/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 534. Na temat legalności zarządzenia: z 28 X 1996 r., P.1/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 337, z 29 X 1996 r., U.4/96, tamże, s. 346.

²⁴³ Por. H. Rot, Głosa do orzeczenia TK z 22 IV 1987 r., K.1/87, P i P 1988, nr 2, s. 140.

²⁴⁴ Orzeczenie z 23 X 1995 r., K.4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 91. Por. wcześniejsze orzeczenie z 17 XII 1991 r., U.2/91, OTK w 1991 r., poz.10 i głosę J. Sommera w P i P 1992, nr 9, s. 107.

upoważnieniami blankietowymi lub zwrotami „Rada Ministrów określi w rozporządzeniu zasady...” doprowadziły do zaprzestania tej praktyki ²⁴⁵ i określenia warunków legalności rozporządzenia w przepisach konstytucyjnych (art. 54 ust.1 M.K., a obecnie rozszerzone w art. 92 ust.1 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.).

2.4.

W orzeczeniach, postanowieniach i uchwałach Trybunału Konstytucyjnego wydanych po zmianie Konstytucji z 29 XII 1989 r. najczęściej powoływanym przepisem konstytucyjnym był art.1 p.u.m. W okresie obejmującym lata 1990-1995 art.1 został powołany w 113 na ogólną liczbę 256 orzeczeń, postanowień i uchwał, które zostały opublikowane w zbiorach orzecznictwa TK (w latach 1996 - 1997: w 50 na 76). Trybunał Konstytucyjny nie pojmował art.1 w sposób integralny.

Art.1 zawierał dwie równorzędne zasady wyrażone w nim *expressis verbis*: zasadę Państwa prawnego (demokratycznego państwa prawnego)²⁴⁶ i zasadę sprawiedliwości społecznej. Wielokrotnie orzekając o zgodności przepisów ustawy z Konstytucją TK stwierdzał, że są one „niezgodne z art.1 Konstytucji w części wysławiającej zasadę państwa prawnego” lub „niezgodne z art.1 w części wysławiającej zasadę sprawiedliwości społecznej”. Dokonywał też wykładni art.1 w części dotyczącej państwa prawnego²⁴⁷. Zasada państwa prawnego nie jest traktowana jako „norma programowa”. **W orzecznictwie TK zasada państwa prawnego to zespół norm prawnych o konstytucyjnej mocy prawnej, wyznaczających organom państwa określone obowiązki** ²⁴⁸. Inaczej mówiąc jest to zbiór pojmowanych dyrektywalnie zasad, często zasad złożonych. Trybunał nie formułuje teoretycznych założeń jakiegokolwiek określonej koncepcji państwa prawnego. Koncentruje się na wskazywaniu, jakie zasady szczególnie wchodzi w skład zasady państwa prawnego (tzw. zasady kardynalne państwa prawnego). Ustala ich hierarchię. W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego pojawiły się jednak założenia o charakterze bardziej ogólnym mówiące, jakie powinno być prawo w państwie prawnym. Prawo jest „*zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji urzeczywistniającej określone zadania polityczne i nie powinno służyć urzeczywistnianiu celów politycznych czy*

²⁴⁵ Por. K. Działocha, Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie TK, *Annales UMCS*, vol. XXXVII, 4 Sectio G, 1990, s. 49.

²⁴⁶ Określenia te Trybunał Konstytucyjny traktuje jako synonimy.

²⁴⁷ Np. orzeczenia z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK ..., t.2, s. 789, 822; z 29 IX 1993 r., K.17/92, tamże, s. 1166.

²⁴⁸ J. Zakrzewska, Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego, P i P 1992, nr 7, s. 7.

gospodarczych w sposób”. Nie może być pojmowane (przy zachowaniu swego utylitarne go waloru) jako instrument doraźnej polityki, a tym bardziej „*polityki jednorazowego zastosowania, bez liczenia się z jego wartościami wewnętrznymi*”²⁴⁹. Powinno odpowiadać doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego, wywiedzionym z treści art.1 p.u.m. Stabilność prawa służy budowie zaufania obywateli do państwa, która jest immanentną cechą państwa prawnego. Stabilność nie oznacza braku adekwatności prawa do zmieniających się warunków politycznych i społecznych. Dostosowywanie prawa wymaga szybkich zmian prawnych, a nawet rewizji określonych sytuacji prawnych w sferze praw nabytych. To powoduje, że możliwa jest ewolucja poglądów w kierunku dopuszczalności optymalizacji założeń państwa prawnego w procesie jego rozwoju. Istotę demokratycznego tworzenia prawa stanowi określony tryb podejmowania aktów prawnych, które dochodzą do skutku m.in. w drodze dyskusji. Koniecznym wymogiem, demokratycznego państwa prawnego jest poddanie stanowionych norm prawnych ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją w trybie pozwalającym na usunięcie występujących sprzeczności. Dotyczy to również norm prawnych ustanowionych przez najwyższy organ władzy ustawodawczej (parlament), którego funkcją jest stanowienie prawa²⁵⁰. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika wymóg dostatecznej określoności każdej regulacji prawnej (nawet o charakterze ustawowym) dającej organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich. „Dostateczna określoność” oznacza „*precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. Każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego*”²⁵¹.

W ujęciu Trybunału Konstytucyjnego zasada państwa prawnego „*zawiera szereg zasad podstawowych dla całego systemu prawnego i jego poszczególnych dyscyplin*”²⁵².

Katalog „zasad wyprowadzonych” przez Trybunał Konstytucyjny z pojęcia „państwo prawa” obejmuje:

²⁴⁹ Orzeczenie z 29 I 1992 r., K.15/91, OTK ..., t.2, s. 850, z 11 II 1992 r., tamże, s. 813.

²⁵⁰ Orzeczenie z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 25. Por. K. Działocha, Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP, P i P 1992, nr 1, s. 17, 19. Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK ..., t.2, s. 900 - 901

²⁵¹ Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK ..., t.2, s. 900 - 901

²⁵² Orzeczenie z 20 X 1992 r., K.1/92, OTK w 1992 r., cz.II, s. 39.

a/ zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, z którą na zasadzie związków instrumentalnych łączy się **zasada ochrony praw nabytych i zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit)** ²⁵³. Zasada ochrony praw nabytych (słusznie i sprawiedliwie) jest traktowana jako jeden z podstawowych elementów zasady państwa prawnego ²⁵⁴. W jej skład wchodzi zasada: ochrony własności²⁵⁵ i nieretroaktywności prawa. Przejawem zasady zaufania obywateli do państwa jest zakaz nadmiernej ingerencji (przekroczenie swobody regulacyjnej przez ustawodawcę)²⁵⁶. Musi jednak ustąpić przed zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną *expressis verbis* w treści art.1 przepisów konstytucyjnych ²⁵⁷.

b/ zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego obywateli) ²⁵⁸. Realizacji zasady pewności prawa służy zasada *pacta sunt servanda*²⁵⁹ i wymóg publikacji aktów normatywnych²⁶⁰

c/ nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*²⁶¹;

d/ prawo do sądu²⁶²;

e/ zasada *lex retro non agit* i nakaz stosownej *vacatio legis* stały się podstawą zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego i nakazu dokonywania tych zmian w roku poprzednim²⁶³.

Wymienione zasady mają charakter formalny. Żadna z nich nie dotyczy treści prawa²⁶⁴. Obala to tezę przyjętą w jednym z cytowanych już orzeczeń TK (K.7/90), iż *„istotne elementy praworządności materialnej zostały uwzględnione w art.1 zmienionej Konstytucji, tj. w zasadzie państwa prawnego”*. Miejscem, w którym je zawarto jest raczej zasada sprawiedliwości społecznej²⁶⁵.

²⁵³ Orzeczenie z 29 IV 1992 r., K.15/91, OTK ..., t.2, s. 856.

²⁵⁴ Np. orzeczenia z 22 VIII 1990 r., K.7/90; z 11 II 1992 r., K.14/91; uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK z 1994 r., cz. I, s. 227.

²⁵⁵ Np. orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK w 1992 r., cz.I, poz. 1.

²⁵⁶ Orzeczenie z 16 V 1995 r., K.12/93, OTK w 1995 r., cz.I, s. 161.

²⁵⁷ Np. orzeczenie z 12 IV 1994 r., U.6/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 65.

²⁵⁸ Np. orzeczenie z 2 III 1993 r., K.9/92, OTK w 1993 r., cz.I, poz.6.

²⁵⁹ Np. orzeczenie z 15 XII 1992 r., K.6/92, OTK w 1992 r., cz.II, poz. 27.

²⁶⁰ Orzeczenie z 17 XI 1992 r., U.14/92, OTK w 1992 r., cz.II, s. 67.

²⁶¹ Np. orzeczenie z 1 VI 1993 r., P.2/92, OTK ..., t.2, s. 1109.

²⁶² Orzeczenie z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK ..., t.2, s. 776 - 777.

²⁶³ Orzeczenie z 29 III 1994 r., K.13/93, OTK w 1994 r., cz.I, poz. 6.

²⁶⁴ Wątpliwości dotyczą zasady ochrony praw nabytych. Jeżeli TK mówi o prawach słusznie (sprawiedliwie) nabytych wówczas należy uznać materialny charakter zasady. Jednak TK powołuje w takiej sytuacji zasadę sprawiedliwości społecznej. Oznaczałoby to, że podstawą zasady ochrony praw słusznie nabytych są zarówno zasada państwa prawnego, jak i zasada sprawiedliwości społecznej. K. Działocha do zasad treści prawa zalicza ponadto zasadę niedziałania prawa wstecz. Por. K. Działocha, Konstytucyjne zasady treści ..., *op.cit.*, s. 97.

²⁶⁵ Por. Z. Tobor, Pojęcia „państwo prawne” i „praworządność” ..., *op.cit.*, s. 28.

Powołując art.1 przepisów konstytucyjnych „ w części wysławiającej zasadę państwa prawnego” Trybunał Konstytucyjny zawsze wskazuje konkretną zasadę określając ją jako element zasady państwa prawnego. TK uznał, iż zasady państwa prawnego powinny odpowiadać „*doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego*” (K.12/94).

Celem demokratycznego państwa prawnego jest:

- 1/ działalność państwa prawnego wobec własnych obywateli na podstawie przepisów prawa. Obywatele powinni mieć zagwarantowane: pewność prawa, bezpieczeństwo prawne i powstrzymanie się państwa od ingerencji w sferę ich wolności osobistych;
- 2/ podporządkowanie państwa prawu odpowiadającemu określonym wartościom (demokracji i sprawiedliwości)²⁶⁶.

Urzeczywistnienie państwa prawnego wymaga spełnienia trzech, koniecznych warunków:

- 1/ organy państwowe, w szczególności organy administracji państwowej, w stosunkach z obywatelami są związane ustawami (zasada legalności);
- 2/ obywatele mają zagwarantowane prawo do sądu, także w sytuacji konfliktu z administracją państwową;
- 3/ funkcjonuje ściśle rozgraniczenie kompetencji poszczególnych organów państwowych, najlepiej w formie tzw. podziału (trójpodziału) władz.

3. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jej konsekwencje

Zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwo prawne obywateli należą do podstawowych „standardów” współczesnego państwa prawnego. Zasada zaufania obywateli do państwa jest podstawą stosunków między państwem i obywatelem. Wyraża możliwość przewidywania jak postąpi podmiot prawa (przede wszystkim organ państwa) w określonych, typowych i powtarzalnych sytuacjach ²⁶⁷.

Pewność i bezpieczeństwo prawne można rozumieć w dwojaki sposób. W rozumieniu „wąskim” pewność to możliwość przewidywania decyzji podejmowanych

²⁶⁶ W. Sokolewicz, Państwo prawne ..., op.cit., s. 1.

²⁶⁷ Por. G. Skąpska, Prawo a dynamika społecznych przemian, UJ Rozprawy habilitacyjne, nr 227, Kraków 1991, s. 36; S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Poznań 1982, s. 37 i n.

w sferze stosowania prawa ²⁶⁸. Rozumienie „szerokie” zakłada przewidywalność nie tylko decyzji podejmowanych w sferze stosowania prawa. Przewidywalne jest również stanowienie prawa. Prawo staje się informacją mówiącym jak - bez naruszania obowiązujących norm prawnych - podmiot prawa może realizować „swoje interesy oraz cenione przez siebie wartości” ²⁶⁹.

Zasadę zaufania Trybunał Konstytucyjny powoływał w swoich orzeczeniach zarówno przed, jak i po zmianie Konstytucji z 29 XII 1989 r. Przed zmianą zasada zaufania była łączona z zasadą praworządności materialnej (art.8 ust.1) i innymi postanowieniami Konstytucji, w szczególności z przepisami ustanawiającymi podstawowe prawa i wolności obywateli i gwarantującymi ich ochronę (art.9, art.20 ust.2, art.101). Zdaniem TK zasada zaufania obywateli do państwa jest zasadą prawnokonstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa. W sferze stanowienia prawa rodzi obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny chroniony Konstytucją. Oznacza również obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji ich realizacji. Obowiązek stanowienia prawa ogólnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli. Zaufanie obywateli do państwa opiera się na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków. Wymaga stanowienia przepisów, które regulują prawa i wolności obywateli pogarszając sytuację prawną bez nadawania im mocy wstecznej oraz bez ograniczania katalogu praw mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji ²⁷⁰. Powyższe stanowisko TK potwierdził w orzeczeniu z 26 IX 1989 r., K.3/89 podkreślając znaczenie przejrzystości systemu prawa (tzn. w konsekwencji techniki legislacyjnej) dla zasady zaufania obywateli do państwa. Z drugiej jednak strony uznał, że Konstytucja PRL nie zawierała żadnych postanowień nakładających na Sejm obowiązek ujmowania określonej materii w jednym akcie prawnym regulującym ją w sposób wyczerpujący. Nie narusza postanowień obowiązującej Konstytucji umieszczenie w ustawach, obok materii, która stanowi zasadniczy przedmiot konkretnego aktu normatywnego również

²⁶⁸ Występuje w ideologii „związanej decyzji sądowej”, Sędzia nie tyle interpretuje, ile wykonuje ustawy. Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 94 i literatura tam podana.

²⁶⁹ Szerzej zob. G. Skąpska, *Prawo a dynamika ...*, op.cit., s. 35 i n. E. Kustra, *Polityczne problemy ...*, op.cit., s. 62.

²⁷⁰ Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK ..., t.1, s. 292 - 293.

innej materii. Praktyka tego typu budzi niekiedy zastrzeżenia z punktu widzenia techniki legislacyjnej²⁷¹.

Po zmianie Konstytucji 29 XII 1989 r. zasada zaufania obywateli do organów państwa i organów samorządu została wyprowadzona z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalności działania organów administracji państwowej i samorządowej²⁷². Zasadę państwa prawnego jako podstawę zasady zaufania obywateli do organów państwa Trybunał Konstytucyjny wskazał następnie w orzeczeniach z 4 XII 1990 r., K.12/90, z 23 III 1992 r., K. 6/91, z 15 XII 1992 r., K.6/92²⁷³.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje „szerokie” rozumienie pewności prawa uznając, że stanowienie prawa i stosowanie prawa nie może być swoistą pułapką dla obywatela. Z zasady zaufania obywateli do państwa wynika dyrektywa stanowienia prawa tak, by istniała możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli pod rządami nowych przepisów²⁷⁴. Obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na pewne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny²⁷⁵. Podejmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji, co do dalszego postępowania. Jednym z elementów wynikających z zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa jest również, ukształtowana w orzecznictwie Trybunału, **zasada określoności przepisów prawa** zwłaszcza, gdy przewidują one możliwość sankcji. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne²⁷⁶.

Wymóg pewności prawa i zaufania obywateli do państwa mają szczególne znaczenie w prawie daninowym (podatkowym). W zakresie ustanawiania obowiązku podatkowego władztwo państwa rysuje się wyjątkowo ostro. Stąd przewidywalność

²⁷¹ Orzeczenie z 26 IX 1989 r., K.3/89, OTK ..., t.1, s. 415. Podobnie w orzeczeniu z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK ..., t.1, s. 444.

²⁷² Orzeczenie z 23 X 1990 r., U.1/90, OTK w 1990 r., s. 95.

²⁷³ K.12/90, OTK w 1990 r., s. 78; K.6/91, OTK ..., t.2, s. 762; K.6/92, OTK w 1992 r., cz.II, s. 96.

²⁷⁴ Orzeczenie z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 38.

²⁷⁵ Orzeczenia z 4 X 1994 r., U.1/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 49; z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 28. W orzeczeniu z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78 TK wskazał na zbieżne stanowisko wyrażone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (I PR 1/91, I PRN 34/91).

²⁷⁶ Postanowienia z 25 IX 1991 r., S.6/91, OTK w 1991 r., z 13 VI 1994 r., S.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 271; orzeczenie z 26 IV 1995 r., K.11/94, OTK w 1995 r., cz. II, s. 137; uchwała z 16 I 1996 r., W.12/94, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 52.

działań organów państwa oraz gwarancje prawne interesu jednostki ma tak duże znaczenie zarówno w płaszczyźnie materialno-prawnej, jak i proceduralnej²⁷⁷.

Zasada zaufania obywatela do państwa nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych przepisów podatkowych, które szanuje tzw. interesy w toku. Jeżeli w przepisie zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel rozpoczął konkretne działanie, to reguł tych nie można już zmieniać na jego niekorzyść. Zawsze muszą być spełnione trzy przesłanki:

- 1/ przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć. Wprawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego;
- 2/ przedsięwzięcie to musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się zrealizować w wyniku jednorazowego działania gospodarczego;
- 3/ obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania tych przepisów. W takiej sytuacji obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie przepisów przejściowych, by umożliwić dokończenie tych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo by stworzyć inne możliwości dostosowania się podatnika do zmienionej sytuacji prawnej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania jest ujmowana jako cecha demokratycznego państwa prawnego o charakterze normatywnym. Staje się założeniem całego demokratycznie zbudowanego ustroju państwa i samej konstytucji nie tylko wtedy, gdy opiera się ją na koncepcji umowy społecznej rządzonych i rządzących. O walorze normatywnym zasady zaufania świadczy jej bezpośrednio sformułowanie w polskim systemie prawa (przed nowelizacją Konstytucji z 29 XII 1989 r. ówczesny art. 9 ust.3 Konstytucji z 22 VII 1952 r; po nowelizacji art.1 p.u.m. lub np. art.8 k.p.a.). Cecha normatywności wynika ponadto z normatywnego (konstytucyjnoprawnego) charakteru zasady demokratycznego państwa prawnego²⁷⁸. Stąd „nie ma podstaw przypisywać jej tylko waloru „pewnej prawidłowości kultury prawnej” o określonej treści”²⁷⁹.

²⁷⁷ Orzeczenie z 15 III 1995 r., K.1/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 98, uchwała z 15 V 1996 r., .W.2/96, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 208.

²⁷⁸ K. Działocha, Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona, Wrocław 1993, (Acta UW No. 1588), s. 16, M. Wyrzykowski, Komentarz do rozdziału I, art.1 p.u.m. (w:) Komentarz ..., op.cit., s. 37

²⁷⁹ K. Działocha, Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie TK, op.cit., s. 16. O zasadzie zaufania jako „pewnej prawidłowości kultury prawnej” o określonej treści pisze T. Zieliński, Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, P i P 1992, nr 3, s. 13.

Zasada zaufania obywateli do państwa zawiera: **zasadę niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit), nakaz zachowania odpowiedniego vacatio legis i zasadę ochrony praw nabytych** ²⁸⁰. Naruszenie wymienionych zasad jest jednocześnie naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa i art.1 przepisów konstytucyjnych, w którego treści zasady te znajdują oparcie. Zasada umacniania, a co najmniej nie osłabiania, zaufania obywateli do państwa stanowiącego przez to państwo prawa, mieszcząca się integralnie w zasadzie państwa prawnego, nie wyczerpuje się w zasadzie niedziałania prawa wstecz, choć ta ostatnia zasada stanowi „istotny składnik” zasady zaufania obywateli do państwa ²⁸¹.

Zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit)

Istotą retroakcji (wstecznego działania prawa) jest odniesienie danej normy prawnej do przeszłości (tzn. do okresu przed wejściem normy prawnej w życie) Normy prawne kwalifikują czyny, stany rzeczy lub zdarzenia, które wystąpiły w przeszłości (przed wejściem w życie owych norm) lub kwalifikują następstwa tych czynności, stanów rzeczy lub zdarzeń, które wystąpiły jeszcze przed wprowadzeniem w życie owych norm ²⁸². Jest to tzw. retroakcja właściwa. Odróżnia się ponadto retroakcję niewłaściwą tzn. bezpośrednie działanie nowego prawa.

Zasada lex retro non agit nie była zasadą konstytucyjną wyrażoną expressis verbis. Do zmiany Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał zasadę niedziałania prawa wstecz z konstytucyjnej zasady praworządności materialnej (art.8 ust. 1 Konstytucji PRL). W opinii TK jedną z wartości pochodnych związanych z interesami i wolą ludu, którą ma urzeczywistniać prawo, jest wymóg społecznej stabilności praw gwarantowanych przez ustawy i związanego z nim bezpieczeństwa prawnego obywateli. Wyraża je zasada niedziałania prawa wstecz będąca elementem

²⁸⁰ Orzeczenie z 18 XII 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 49.

²⁸¹ Orzeczenie z 22 VI 1993 r., K.1/93, OTK ..., t.2, s. 1120. Zob. też C. Kosikowski, Glosa do orzeczenia z 22 VI 1993 r., K.1/93, P i P 1993, nr 10, s. 109. Orzeczenia z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 12; z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 39.

²⁸² Por. W. Lang, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962, s. 234: „Obowiązywanie wsteczne normy oznacza w rzeczywistości jedynie, że organ stosujący normę powinien oceniać na podstawie normy również fakty, które zaszły przed wejściem w życie normy. Zasada, że prawo nie działa wstecz oznacza zaś, że organ stosujący normę powinien na jej podstawie oceniać jedynie te wydarzenia, które zachodzą w okresie od wejścia w życie do wygaśnięcia normy”, S. Wronkowska, *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym (w:) Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1993, s. 157.

zasady praworządności materialnej Drugim źródłem zasada *lex retro non agit* była konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa²⁸³.

Po nowelizacji Konstytucji zasada niedziałania prawa wstecz została wyprowadzona z art.1 p.u.m. Trybunał Konstytucyjny uznał ją za jeden z istotnych elementów zasady państwa prawnego. Zawarta w zasadzie państwa prawnego zasada zaufania obywateli do państwa wymaga by „*nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych*”²⁸⁴.

Najszerzej o istocie retroaktywności wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w jednym z pierwszych swoich orzeczeń z 28 V 1986 r. (U.1/86)²⁸⁵. Z ustanowieniem norm prawnych z mocą wsteczną (z nadaniem nowym normom mocy wstecznej) mamy do czynienia, gdy:

1/ nowoustanowiona norma prawna wiąże inne skutki prawne, niż te, które do tego momentu związane były z określonymi zdarzeniami. O retroaktywności nie można mówić w sytuacji, kiedy nowe normy prawne wiążą (przewidują) identyczne skutki prawne - w stosunku do zdarzeń, które wystąpiły przed wejściem norm w życie - jak regulacja dotychczasowa.

2/ zakres zastosowania normy obejmuje zdarzenia, które miały miejsce przed jej wejściem w życie. Chodzi tu zarówno o zdarzenia prawne irrelewantne, jak i zdarzenia rodzące już określone skutki prawne, w szczególności przewidujące powstanie stosunków prawnych. Norma nie ma charakteru retroaktywnego, jeżeli skutki prawne trwają jeszcze w chwili jej wejścia w życie, a norma doprowadza do ich modyfikacji pro futuro.

²⁸³ Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK ..., t.1, s. 292, z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK ..., t.1, s. 442, 444.

²⁸⁴ Orzeczenie z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK ..., t.1, s. 532. Stanowisko potwierdzone w orzeczeniach K.9/90, K.12/90, K.15/91. Por. także W. Osowski, Wartości państwa prawnego a problem retroakcji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Studia Iuridica Silesiana* 1994, nr 17, s. 55: „zasada pewności prawa oznacza zakaz wydawania aktów prawnych działających z mocą wsteczną. Zasada *lex retro non agit* nie musi natomiast zgadzać się z wartościami takimi jak sprawiedliwość, równość praw czy wreszcie słuszność”.

²⁸⁵ OTK ..., t.1, s. 56 - 58.

3/ warunkiem stwierdzenia retroaktywności przepisów byłoby ustalenie, że mają one zastosowanie do zdarzenia, które nie tylko powstało, ale i ustało przed nabraniem przez te przepisy mocy obowiązującej²⁸⁶.

W orzeczeniu z 30 XI 1988 r. (K.1/88) Trybunał Konstytucyjny sformułował definicję tzw. retroaktywności „właściwej”. (Zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu). Termin ten odniósł do „*norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo dotąd nie wiązało żadnych skutków prawnych*”. W opinii TK zasadę niedziałania prawa wstecz „*należy rozumieć szerzej niż tylko retroakcję właściwą*”. Jej zakres treściowy obejmuje także nakaz stanowienia reguł intertemporalnych, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych²⁸⁷. Retroakcja „właściwa” dotyczy regulacji prawnej zdarzeń, które wystąpiły przed jej wejściem w życie. Inaczej Trybunał Konstytucyjny definiuje pojęcie retroaktywności w przypadku „zdarzeń trwałych”, „stanów rzeczy” lub „stosunków prawnych” trwających nadal w chwili ogłaszania nowej regulacji²⁸⁸. Zdarzenia - ujmowane w stosunku do momentu wejścia w życie określonej normy - mogą być albo przeszłe albo przyszłe. Stan rzeczy (lub stosunek prawny) mogą powstać przed wejściem w życie nowej normy do nich się odnoszącej i trwać do chwili jej wejścia w życie. Dla takiej normy tworzy się kategorię „bezpośredniego działania ustawy”. Koncepcja odróżniająca retroakcję od bezpośredniego działania nowej ustawy (nowego prawa) uznaje za retroaktywną normę prawną wiążącą obowiązek ze zdarzeniem, które nie miało znaczenia prawnego w przeszłości. Formułowana na gruncie wspomnianej koncepcji definicja praworządności obejmuje także tzw. zamknięte stany faktyczne (stany faktyczne, które nastąpiły w przeszłości wywołując określone skutki prawne po stronie podmiotu, a następnie skutki te wygasły).

²⁸⁶ Por. W. Wróbel, O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 226. Orzeczenie z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 37.

²⁸⁷ OTK ..., t.1, s. 292. Por. także uchwała z 13 II 1991 r. W.3/90, OTK w 1991 r., s. 265 oraz orzeczenie z 29 III 1994 r., K.13/93, OTK w 1994 r., cz.I, s.78

²⁸⁸ TK w kategorii „stosunki prawne” umieszcza obok stosunków cywilnoprawnych, stosunki ubezpieczeniowe (orzeczenie z 22 VI 1993 r., K.1/93, OTK w 1993 r., cz.II, s. 249; z 19 X 1993 r., K.14/92, OTK w 1993 r., cz.II, s. 328); stosunki administracyjne i inne stosunki publicznoprawne (orzeczenie z 4 X 1989 r., K.3/88, OTK w 1989 r., s. 39. Źródłem stosunku prawnego może być zarówno norma konkretna i indywidualna, jak i generalna i abstrakcyjna - np. w orzeczeniu z K.1/93, OTK w 1993 r., cz.II, s. 249.

Zasada *lex retro non agit* nie określa, jakie prawo (dawne czy nowe) reguluje, po wejściu w życie prawa nowego, istniejący między stronami stosunek prawny. O bezpośrednim działaniu nowego prawa mówimy w sytuacji, gdy prawodawca postanowi, że od „chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do wszelkich stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju zarówno tych, które dopiero powstaną, jak i tych, które powstały wcześniej, przed wejściem w życie nowych przepisów, ale trwają w czasie dokonywania zmiany prawa”²⁸⁹. W sytuacji, gdy po wejściu w życie nowych przepisów trzeba ustalić następstwa prawne zdarzeń, które zaistniały pod rządami dawnych norm i trwają nadal w okresie, gdy nowa norma wejdzie w życie należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z zasadą *lex retro non agit* następstw te określać na podstawie dawnych norm, ale jedynie do czasu wejścia w życie nowych norm²⁹⁰. Jednakże, gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu należy je oceniać według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal stosuje się do nich przepisy nowe (tzw. retrospektywność - retroaktywność pozorna). Naruszenie zasady retroaktywności następowałoby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie wejścia tej ustawy w życie²⁹¹.

W orzeczeniu z 19 X 1993 r. (K.14/92) TK utożsamiał pojęcie retroaktywności z bezpośrednim działaniem nowej ustawy stwierdzając retroaktywny charakter ocenianej regulacji prawnej, którą ustawodawca wprowadził posługując się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa²⁹².

Inne ujęcie bezpośredniego działania nowej ustawy przyniosło orzeczenie z 2 III 1993r. (K.9/92). Ustawodawca może zrezygnować z przepisów przejściowych, *vacatio legis* decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Zasada bezpośredniego działania nowej ustawy polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy dopiero powstaną czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w

²⁸⁹ S. Wronkowska, Zmiany w systemie prawnym. Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej, P i P 1991, nr 8, s. 156.

²⁹⁰ Orzeczenia z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK w 1986 r., s. 46; z 22 VIII 1990r., K.7/90, OTK ..., t.1, s. 532.

²⁹¹ Por. P.Tuleja, Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 1.

²⁹² Orzeczenie z 19 X 1993 r., K.14/92, OTK ..., t.2, s. 1183.

czasie dokonywania zmiany prawa. Nowe prawo powinno lepiej odpowiadać nowym warunkom jego obowiązywania. Trybunał Konstytucyjny nie odmawiając ustawodawcy racji posługiwania się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę stwierdzał jednocześnie, iż zasada ta ma istotną wadę z punktu widzenia wymagań państwa prawnego. Jej stosowanie rodzi niebezpieczeństwo zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją prawną. Może to prowadzić do naruszenia zasady zaufania obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego. Ma to miejsce w szczególności wtedy, gdy bezpośrednie działanie nowej ustawy godzi w prawa słuszenie nabyte²⁹³.

Od bezpośredniego działania ustawy nowej Trybunał Konstytucyjny odróżnia przedłużone działanie ustawy dawnej. Dla oceny skutków prawnych zdarzenia powstałego przed zmianą lub uchynieniem przepisów właściwe są te przepisy, które formalnie zostały zmienione bądź uchylone. Zasada ta nie może odnosić się do przepisów zmienionych bądź uchylonych z powodu ich niekonstytucyjności lub sprzeczności z aktem ustawodawczym²⁹⁴.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pokazuje różnorodność kryteriów, jakimi posługuje się TK definiując retroaktywność.

W orzeczeniu z 25 III 1992 r. (K.3/91) Trybunał odwołał się do kryterium „fikcji wcześniejszego obowiązywania”. Retroaktywność miałyby obejmować sytuacje, gdy norma prawna wiąże określone skutki prawne ze zdarzeniami z przeszłości, ale przyjmuje, że skutki te nastąpiły już jakby w chwili zajścia tych zdarzeń. „*O retroaktywności ustawy można mówić tylko wówczas, gdy w drodze pewnej fikcji przyjęte zostaje, że ustawa obowiązywała już przed wejściem w życie*”²⁹⁵. Chodzi więc nie o odwołanie się do szczególnego czasowego wyznaczenia zakresu zastosowania normy, lecz do momentu, od którego norma zaczyna obowiązywać. Takie ujęcie charakteryzują jednak wewnętrzne ograniczenia związane z różną strukturą normatywną danej normy prawnej. W przypadku norm merytorycznych (nakazu, zakazu), reguł walidacyjnych i norm kompetencyjnych zobowiązanie prawne nie powstaje wcześniej, jak w momencie ogłoszenia normy przewidującej taką możliwość. W. Wróbel stwierdza, że „nie ma możliwości definiowania zjawiska retroaktywności posługując się

²⁹³ OTK ..., t.2, s. 1042. Podobnie w orzeczeniu z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK..., t.2, s. 862.

²⁹⁴ Uchwała z 16 VI 1993r., W.4/93, OTK w 1993 r., cz.II, s. 442, z 14 VI 1995 r., W.19/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 271.

²⁹⁵ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK ..., t.2, s. 723. Podobnie w orzeczeniu z 28 VI 1994 r., K.6/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 122.

kryterium jakiejś „fikcji” prawnej. Retroaktywność nie jest bowiem powiązana z czasowym zakresem obowiązywania normy, ale jej zastosowania”. Nie jest bowiem możliwe mówienie o ustanowieniu obowiązku lub uchyleniu uprawnienia jako o retroaktywnym skutku prawnym. Natomiast możliwe jest retroaktywne działanie normy kompetencyjnej lub merytorycznej, która zobowiązywałaby podmiot do określonych działań, takich jakie musiałby typowo świadczyć w przypadku, gdyby w chwili podejmowania w przeszłości określonego zachowania istniała norma zabraniająca tego zachowania. Odnosi się to także do zaniechania.

W definiowaniu retroaktywności Trybunał Konstytucyjny stosował również kryterium odwołujące się do specyficznego sformułowania określającego zakres zastosowania ustawy (mocy prawnej). W orzeczeniu z 29 I 1992r. (K.15/91) TK wskazał, że *„ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, ale także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)”*²⁹⁶. Samo sformułowanie przepisu wskazującego na wejście w życie z dniem ogłoszenia, ale z mocą wcześniejszą nie przesądza jeszcze o retroaktywnym charakterze tego przepisu. Elementem decydującym jest treść regulacji²⁹⁷ (tzn. pogorszenie sytuacji prawnej). Treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz stanowienia tylko takich norm prawnych normujących prawa i / lub obowiązki obywateli, które pogarszają ich sytuację prawną w stosunku do stanu poprzedniego np. przez ograniczenie praw lub powiększenie zobowiązań. Jeżeli faktyczny skutek retroaktywnej regulacji nie polega na pogorszeniu sytuacji wówczas nie następuje naruszenie Konstytucji²⁹⁸. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego²⁹⁹. Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz jest możliwe (z wyłączeniem prawa karnego i prawa daninowego³⁰⁰), gdy:

²⁹⁶ OTK ..., t.2, s. 856. Podobnie w orzeczeniach z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK ..., t.1, s. 443; z 22 VIII 1990 r., K.7/90, tamże s. 532; z 30 XI 1993 r., K.18/92, OTK ..., t.2, s. 1251; z 14 XII 1993 r., K.8/93, tamże s. 1266.

²⁹⁷ Inaczej w uchwale z 13 II 1991r., W.3/90, OTK w 1991 r., s. 256.

²⁹⁸ Orzeczenia U.1/86, K.1/88, K.7/89, K.5/90, K.9/90, K.15/91, K.1/94, K.14/95, K.15/95. Por. L.Garlicki, Przegląd orzecznictwa TK za 1990 r., Przegląd Sądowy 1991, nr 3, s. 65 - 66.

²⁹⁹ Np. w orzeczeniach z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK ..., t.2, s. 722, z 29 I 1992 r., K. 15/91, tamże s.856, z 30 XI 1993r., K.18/92, tamże s. 1251, z 29 III 1994 r., K.13/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 49. z 20 XII 1994 r., K.8/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 159, z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU nr 1/95, s. 12.

³⁰⁰ Orzeczenie z 14 XII 1993 r., K.8/93, OTK ..., t.2, s. 1266, z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 79, z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 47 - 48.

1/ w szczególnych okolicznościach przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna np. zasada sprawiedliwości społecznej³⁰¹. Przez „szczególne okoliczności” Trybunał Konstytucyjny rozumie sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji RP, np. przed zasadą ochrony praw nabytych czy też zasadą niedziałania prawa wstecz³⁰².

2/ nastąpiła zmiana ustroju politycznego, jak i rozwiązanie partii, która była centralnym ogniwem poprzedniego ustroju³⁰³,

3/ nowa, inna od dotychczasowej, regulacja prawna uprawnień obywateli prowadzi do rozwiązań, z punktu widzenia obywateli, trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji³⁰⁴. Zasada *lex retro non agit* nie stoi na przeszkodzie przyznawaniu lub rozszerzaniu uprawnień z mocą wsteczną. Nie powoduje jej naruszenia także taka zmiana z mocą wsteczną prawa, która nie powoduje pozbawienia lub ograniczenia uprawnień obywateli, a co najmniej ekspektatyw tych uprawnień³⁰⁵.

4/ retroaktywność jest uzasadniona, jeżeli „ma na celu unieszkodliwienie skutków dokonanych w celu niegodziwym albo skierowanym na obejście prawa”³⁰⁶.

W doktrynie panuje pogląd, że „wsteczne działanie prawa mogłaby usprawiedliwiać potrzeba sanowania dokonanych już, a wadliwych czynności prawnych (np. poprzez dostarczenie z mocą wsteczną podstaw prawnych do dokonania określonych czynności do dokonania, których nie było podstaw w danym prawie). Nadanie normom mocy wstecznej nie wydaje się jednak usprawiedliwione, gdyby chodziło o sanowanie wadliwych czynności organów państwa: czynności nielegalnych albo czynności wadliwych merytorycznie, bo w następstwie niedbalstwa lub niestaranności działającego organu podjętych na gruncie błędnej wiedzy”³⁰⁷. Usprawiedliwieniem nie może też być trudna, ale przecież przewidywalna, sytuacja budżetu Państwa³⁰⁸.

³⁰¹ Orzeczenie z 29 I 1992 r., K.15/91, OTK ..., t.2, s. 856.

³⁰² Tamże s. 861. Podobnie w orzeczeniu z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 80.

³⁰³ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK ..., t.2, s. 723.

³⁰⁴ Orzeczenia z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK ..., t.2, s.533, z 28 VI 1994 r., K.6/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 120.

³⁰⁵ Orzeczenie z 14 III 1995 r., K.13/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 79.

³⁰⁶ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK ..., t.2, s. 724.

³⁰⁷ S. Wronkowska, Zmiany w systemie prawnym ..., op.cit., s. 161.

³⁰⁸ Orzeczenie z 19 X 1993 r., K.144/ 92, OTK ..., t.2, s. 1183.

Odstępstwo od zasady *lex retro non agit* powinno wynikać bądź z Konstytucji, jeżeli miałyby dotyczyć prawa gwarantowanego przez Konstytucję³⁰⁹, bądź z brzmienia ustawy, a nie aktu podustawowego³¹⁰.

Drugim przejawem konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, obok zakazu ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań jest **nakaz zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie.**

Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*

Nakaz zachowania *vacatio legis* (nie wyrażony wprost w Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny wyprowadził, podobnie jak inne zasady zawarte w zasadzie państwa prawnego, z art.1 przepisów konstytucyjnych. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują takie wprowadzanie w życie nowych przepisów, by ich adresaci dysponowali dostateczną ilością czasu na odpowiednie pokierowanie swoimi sprawami i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej.

Vacatio legis to okres między dniem ogłoszenia aktu normatywnego, jeżeli ogłoszenie jest warunkiem koniecznym do nabycia mocy obowiązującej lub dniem jego ustanowienia, gdy ogłoszenie nie jest konieczne a wejściem w życie danego aktu normatywnego. W polskim systemie prawnym jako poprawne rozwiązanie, w okolicznościach typowych, przyjęto czternastodniowy okres *vacatio legis*³¹¹. Argumentem przemawiającym za tym, aby termin wejścia w życie aktu normatywnego oddzielać stosownym okresem (*vacatio legis*) od daty jego ogłoszenia jest potrzeba

³⁰⁹ Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK ..., t.1, s. 294.

³¹⁰ Orzeczenia z 28 V 1986 r., K.1/86, OTK ..., t.1, s. 57, z 8 XI 1989 r., K.7/89, tamże s. 442.

³¹¹ Art.4 ustawy z dnia 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” brzmi: „Akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej” (Dz. U. z 1991 r., nr 94, poz. 420). Podobna zasada obowiązuje w stosunku do aktów prawa miejscowego (art.24 ust.2 ustawy z dnia

22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej Dz.U. Nr 21, poz. 123). Natomiast akty wydawane przez organy samorządu terytorialnego (przepisy gminne) wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego (art.42 ust.2 ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz.95 z póź.zm.).

zapewnienia zainteresowanym faktycznej możliwości zapoznania się z opublikowanymi aktami normatywnymi³¹².

W orzeczeniu z 2 III 1992 r. (K.9/92) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zgodnie z art.4 ustawy z 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w brzmieniu noweli z 1991 r., z którym harmonizuje przepis par.33 ust.1 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 XI 1991 r. w sprawie zasad techniki legislacyjnej³¹³ data wejścia w życie ustawy z uwzględnieniem czternastodniowego *vacatio legis* powinna być regułą. Zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów powinna być dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego wymiaru czasowego *vacatio legis*³¹⁴. Wymiar ten powinien wynosić przynajmniej 14 dni³¹⁵. Czternastodniowe *vacatio legis* należy uważać za niezbędne minimum, które jest na ogół wystarczające przy wprowadzaniu w życie nowych uregulowań. TK zwracał uwagę, iż faktyczny czas dotarcia Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego do adresatów pochłania znaczną część okresu. Zagwarantowanie 14-dniowej *vacatio legis* oznacza więc często jedynie uniknięcie zarzutu, że norma weszła w życie zanim rzeczywiście dotarła do swoich adresatów. Adekwatność 14-dniowego terminu podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji³¹⁶.

„Odpowiedniość” *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego przekraczającego 2 tygodnie³¹⁷. Oznacza również konieczność jej rozpatrywania w związku z możliwością pokierowania, po ogłoszeniu nowych przepisów, swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Nie budzi wątpliwości przyjęcie, iż nie stanowi podstawy uznania za niekonstytucyjny przepisu,

³¹² Orzeczenie z 18 I 1994 r., K.9/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 19. TK powołał w zakresie zasad legislacyjnych podobne poglądy doktryny, por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych, Urząd Rady Ministrów 1993, s. 161 i n.

³¹³ M.P. Nr 44, poz.310.

³¹⁴ Orzeczenia z 2 III 1992 r., K.9/92, OTK ..., t.2, s. 1042 - 1044, z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 79, z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 49, K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 251.

³¹⁵ Orzeczenie z 22 IV 1987 r., K.1/87, OTK ..., t.1, s.172; por. także W.3/90, OTK w 1991 r., s. 266, S.2/91, OTK w 1991 r., s. 276.

³¹⁶ Orzeczenia z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 49, z 4 X 1995 r., K.8/95, OTK ZU Nr 2/95, s. 57.

³¹⁷ W orzeczeniu z 18 I 1994 r., K.9/93 TK uznał „odpowiedniość” 16 dniowego okresu *vacatio legis* (OTK w 1994 r., cz.I, s. 19). W orzeczeniu z 2 III 1993 r., K.9/92 powołał dyrektywę legislacyjną zawartą w przepisach par.33 ust.2 - 3 Zasad Techniki Prawodawczej, która w odniesieniu do ustaw „w znacznym stopniu dotyczących podmiotów zamieszkałych lub mających siedzibę za granicą” wymagają *vacatio legis* odpowiednio dłuższego niż 14 dni (OTK ..., t.2, s. 1044). W orzeczeniu z 1 VI 1993 r., P.2/92, OTK ..., t.2, s. 1109 TK uznał za naruszenie Konstytucji tylko 3 miesięczne *vacatio legis*. W orzeczeniu z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 42 za „odpowiednie” zostało uznane 30 dniowe *vacatio legis*. Orzeczenie zapadło niejednomyślnie, sędziowie F. Rymarz i J. Zakrzewska złożyli zdania odrębne uznając ten okres za zbyt krótki, tamże as. 52 - 53.

który zmienia sytuację prawną podmiotu bez zastosowania *vacatio legis*, a nawet z kilkudniowym działaniem wstecz w sytuacji, gdy nowa regulacja jest korzystniejsza³¹⁸. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane³¹⁹. Szczególnie doniosłe jest ustanawianie „odpowiedniej” *vacatio legis* poprzedzającej wprowadzenie przepisów emerytalno-rentowych³²⁰ i przepisów podatkowych³²¹.

Vacatio legis nie jest bezwzględnym warunkiem ustawowym. Dopuszcza się ustanowienie innego, niż 14-dniowy, okresu *vacatio legis*. Może to być uzasadnione niemożnością dostosowania się adresata do skutków obowiązywania nowych przepisów, zwłaszcza gdy dotyczą one prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli występuje powiązanie działalności gospodarczej i obowiązków podatkowych wobec Państwa to konieczność zapewnienia podatnikowi możliwości odpowiedniego planowania swojej działalności jawi się szczególnie wyraźnie. Władztwo państwowe w prawie daninowym ma bowiem na tyle drastyczny charakter, że podatnikowi muszą przysługiwać szczególne gwarancje pewności prawa³²². Wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny postulując wprowadzenie innego niż 14-dniowy okresu *vacatio legis* miał na myśli okres dłuższy, będący w większym stopniu gwarancją pewności prawa.

Wyjątkowo możliwe jest ograniczenie ustanowienia lub nawet zrezygnowanie z ustanowienia *vacatio legis*. Każdorazowo działanie takie musi znajdować szczególne uzasadnienie. Może nim być „ważny interes publiczny”³²³. Trybunał Konstytucyjny za „ważny interes społeczny” uważa dążenie ustawodawcy do przeciwstawienia się oszustwom i nadużyciom podatkowym prowadzącym do uchylania się od obowiązku uiszczania należnych podatków³²⁴. Jednak wyznaczenie wejścia w życie ustawy na dzień jej ogłoszenia (tzn. bez stosownej *vacatio legis*) nie jest możliwe w „*sytuacji, gdy ustawa nakłada obowiązek na obywateli lub inne podmioty nie podległe organom państwa*”³²⁵. Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego

³¹⁸ Orzeczenie z 25 VI 1996 r., K.15/95, OTK ZU Nr 3/96, s. 198.

³¹⁹ Orzeczenie z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU Nr 1/95, s. 13.

³²⁰ Orzeczenie z 10 I 1995r., K.16/93, OTK w 1995 r., cz.I, s. 15.

³²¹ Orzeczenie z 28 XII 1995 r., K.28/95, OTK ZU Nr 3/95, s. 204. Wcześniej podobnie w orzeczeniach z 19 X 1988 r., Uw.4/88, OTK ..., t.1, s. 274, z 14 XII 1993 r., K.8/93, OTK ..., t.2, s. 1266, z 15 III 1995 r., K.1/95, OTK w 1995 r., cz.I, s. 100.

³²² Orzeczenia K.9/92, OTK w 1993 r., cz.I, s. 70, K.8/93, OTK w 1993 r., cz.II, s.418, K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78. K.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 50.

³²³ Orzeczenie z 2 III 1993 r., K.9/92, OTK w 1993 r., cz.I, s. 72, z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU Nr 1/95, s. 14.

³²⁴ Orzeczenie z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 50.

³²⁵ K.1/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 79.

posługiwanie się w praktyce prawotwórczej odpowiednim *vacatio legis* uznać można za realizację samodzielnej normy prawnej, wynikającej z art.1 Konstytucji RP, niezależnie od tego czy 14-dniowe *vacatio legis* służy zadość tej normie³²⁶.

Zasada *lex retro non agit* i nakaz ustanowienia stosownej *vacatio legis* stały się podstawą sformułowanego przez Trybunał Konstytucyjny, w ramach zasad państwa prawnego, **zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego i nakazu dokonywania tych zmian w roku poprzednim.**

Przedmiotowa zasada nie została wprost wyrażona w przepisach konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wywiódł ją z zakazu regulacji prawnych z mocą wsteczną oraz z obowiązku ustanawiania stosownego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*). Wymienione zasady TK wyprowadził wcześniej z art.1 p.u.m. w zakresie podatków pobieranych w skali rocznej, a więc także podatku dochodowego od osób fizycznych³²⁷.

Potrzeba sformułowania omawianej zasady pojawiła się na tle pytania, czy w przypadku retroaktywności ustawowej normy podatkowej dotyczącej tzw. podatku rocznego niekonstytucyjność tej normy obejmuje jedynie okres od 1 stycznia do dnia jej publikacji w Dzienniku Ustaw, czy też należy uznać, że niekonstytucyjność ta dotyczy całego roku podatkowego. Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za bezwzględnym stwierdzeniem niekonstytucyjności kwestionowanej normy podatkowej (tzn. bez ograniczeń czasowych). Nowego podatku nie należy wprowadzać w ciągu trwającego już roku podatkowego, zaś jeżeli zostanie wprowadzony to odpowiedni przepis powinien być uchylony w odniesieniu do całego okresu jego obowiązywania, zwłaszcza jeżeli obliczenia dokonuje się w skali całego roku³²⁸. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają dwa powody. Po pierwsze, podatek dochodowy od osób fizycznych wymierzany jest od sumy dochodów uzyskanych w ciągu roku podatkowego, przy czym sprawą drugorzędną jest to, w jakiej dacie tego roku dochody wpłynęły do podatnika. Oznacza to, że rozliczenie tego podatku może nastąpić dopiero w następnym roku kalendarzowym. Powyższa okoliczność wywołuje takie trudności podziału roku podatkowego na różne okresy, w których obowiązywać by miały odmienne reguły

³²⁶ Orzeczenia z 2 III 1993 r., K.9/92, OTK w 1993 r., cz.I, s. 72, z 1 VI 1993 r., P.2/92, OTK w 1993 r., cz.II, s.233, z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz.I, s.79.

³²⁷ Orzeczenie z 15 III 1995 r., K.1/95, OTK w 1995 r., cz.I, s. 100. Wątpliwości co do przyjętej przez TK linii orzecznictwa dotyczącej zmian prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego por. R. Mastalski, Głosa do orzeczenia z 15 III 1995 r., K.1/95, P i P 1995, nr 3, s. 91 - 94.

³²⁸ Orzeczenie z 29 III 1994 r., K.13/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 50, orzeczenie z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 82.

opodatkowania, że prawodawca dokonując zmian podatku w czasie roku podatkowego decyduje się na łamanie zasady nieretroaktywności i wprowadza nowe reguły z mocą wsteczną od początku roku kalendarzowego tak, aby nowe reguły obowiązywały jednolicie w ciągu całego roku. Drugi, ważniejszy argument jest związany z konstytucyjną zasadą pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, co ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w zakresie ustanawiania obowiązku podatkowego władztwo państwa rysuje się wyjątkowo ostro³²⁹. Stąd duże znaczenie, w prawie podatkowym, gwarancji prawnych ochrony interesu jednostki i to zarówno w płaszczyźnie materialno-prawnej, jak i proceduralnej. Obywatele powinni mieć możliwość rozporządzania swoimi interesami przy uwzględnianiu obowiązku podatkowego jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego. Jedną z gwarancji jest zasada pewności podatku. Regulacje prawne muszą być wprowadzane w taki sposób, aby ustawodawstwo dotyczące podatków płaconych w skali rocznej znane było podatnikom ze stosownym wyprzedzeniem czasowym przed początkiem roku podatkowego, a tym bardziej, aby nie było wprowadzane z mocą wsteczną³³⁰. Zakaz ingerowania w system podatkowy w toku roku podatkowego należy do katalogu kardynalnych zasad państwa prawa. Swoboda władzy ustawodawczej w kształtowaniu systemu podatkowego musi być skorelowana z obowiązkiem szczególnie starannego przestrzegania konstytucyjnych zasad regulujących reguły stanowienia i wprowadzania w życie przepisów ustawowych dotyczących podatków. Z zasad tych wynika konstytucyjny wymóg rzetelnej i prawidłowej procedury (m.in. wymóg „odpowiedniej” publikacji aktów prawnych)³³¹.

³²⁹ Np. sprawy K.16/93, K.12/94, K.13/94, K.1/95. Por. R. Mastalski, *Orzecznictwo podatkowe Trybunału Konstytucyjnego a polski system podatkowy*, P i P 1993, nr 4, s. 7-8, J. Oniszcuk, *Konstytucyjność przepisów prawa finansowego*, Glosa 1995, nr 6, s. 16, R. Zelwiałski, *Ustawodawstwo podatkowe w świetle konstytucyjnych zasad tworzenia prawa wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Biul. RL 1994, nr 1, s. 85.

³³⁰ Tak np. w sprawach K.13/93, K.1/94, K.1/95.

³³¹ Orzeczenie z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz.I, s.28. TK uznał zgodność art.6 ust.5 ustawy z dnia 2 XII 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw zmieniającego w roku podatkowym 1995 sposób określenia wysokości odliczeń na cele mieszkaniowe przez utrzymanie w roku 1995 na poziomie roku 1994 kwoty odliczeń od podstawy opodatkowania z tytułu wydatków faktycznie poniesionych na cele mieszkaniowe z art.1 przepisów konstytucyjnych. Zdania odrębne złożyli sędziowie W. Łączkowski i F. Rymarz uznając, że powoływany artykuł jest niezgodny z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art.1 p.u.m.) z powodu m.in. wprowadzenia zmian w zobowiązaniach podatkowych w toku roku podatkowego. Por. aprobus R. Mastalski, *Glosa do orzeczenia z 12 I 1995 r.*, K.12/94, P i P 1995, nr 6, s. 105 - 108.

Warunek publikacji aktów prawnych

Publikacja jest ostatnim z warunków koniecznych do nabycia mocy obowiązującej przez akty normatywne danego rodzaju. W polskim systemie prawnym dopuszcza się jednak nadal obowiązywanie norm prawnych, które w ogóle nie zostały urzędowo ogłoszone³³². Po zmianie Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny zajmował w tej kwestii stanowisko jednoznaczne³³³. Brak publikacji aktów normatywnych „*godzi w zasadę lojalności państwa wobec obywateli, zasadę jawności prawa oraz zasadę zaufania do prawa i pewności prawa*” Zachodzi zatem potrzeba proklamowania ogólnej zasady obowiązku publikacji w oficjalnych organach publikacyjnych wszystkich aktów normatywnych jako bezwzględnego warunku nabycia przez nie mocy powszechnie obowiązującej. Jednak „*ani obowiązująca konstytucja, ani ustawa o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego nie ustanawiają generalnego obowiązku publikacji wszystkich aktów normatywnych obowiązujących w Polsce. (...) Wedle przepisów konstytucji oraz ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego ogłaszanie aktów normatywnych państwa jest czynnością prawną powołanych do tego organów. Konstytucja ustanawia obowiązek ogłaszania ustaw na podstawie zarządzenia Prezydenta RP (art.27 ust.5). Z literalnej wykładni konstytucji nie wynika, by obowiązek ten rozciągał się na inne akty normatywne, jakkolwiek z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzić należy wniosek, że publikacja aktów normatywnych stanowi podstawowy warunek urzeczywistnienia tej zasady. Ustawa o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego wprowadza obowiązek ogłaszania aktów normatywnych, lecz nie czyni go powszechnym*”³³⁴.

³³² Por. S. Wronkowska, Publikacja aktów prawnych - przyczynek do dyskusji o państwie prawnym (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie, Kraków 1992, s. 335 - 338, S. Wronkowska, O publikacji aktów normatywnych, „Rzeczpospolita” z 30 III 1992 r., J. Zakrzewska, Spór o Konstytucję, Warszawa 1993, s. 83. Zob. także J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp ..., op.cit., s. 192: „ogłoszenie ustawy stanowi warunek jej obowiązywania”.

³³³ Przed 29 XII 1989 r. na gruncie obowiązującego wówczas prawa krytyka TK, odnośnie praktyki dużej rozbieżności między datą formalnego ogłoszenia rozporządzenia, z którą wchodzi ono w życie, a datą faktycznego wydania Dziennika Ustaw, w którym rozporządzenie zostało ogłoszone, ograniczyła się do refleksji „aksjologicznej”. Zdaniem TK z art.8 ust.2 i art.90 Konstytucji „*nie da się wyprowadzić obowiązku co do publikacji aktów normatywnych we właściwym czasie*” - orzeczenie z 22 IV 1987 r., K.1/87, OTK ..., t.1, s. 172. Zob. też H. Rot, Głosa do orzeczenia TK z 22 IV 1987 r., K.1/87, P i P 1988, z.2, s. 141.

³³⁴ Postanowienie z 13 II 1991 r., W.3/90 w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni art.3 ust.2 i art.4 ustawy z dnia 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, OTK w 1991 r., s. 262 - 263. W orzeczeniu z 17 XI 1992 r., U.14/92, OTK ..., t.2, s. 958 TK wyraźnie stwierdził, że wymóg publikacji aktów normatywnych wiąże się z zasadą pewności prawa, która wywodzi się z pojęcia państwa prawnego. Wymóg ten nie odnosi się do przepisów

Trybunał Konstytucyjny określił reguły ogłaszania aktów normatywnych oraz opis wariantów zależności między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie.

Prawną formą ogłoszenia aktów normatywnych jest ogłoszenie drukiem w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim (także w innych, przewidzianych przez prawo dziennikach urzędowych w zależności od rodzaju aktów normatywnych lub w odniesieniu do aktów prawa miejscowego - w sposób zwyczajowo przyjęty). Ogłoszenie w sposób przewidziany prawem jest urzędowym ogłoszeniem aktu i tylko w ten sposób ogłoszonemu tekstowi przysługuje domniemanie autentyczności. Taki tylko sposób ogłoszenia aktu decyduje prawnie o jego wejściu w życie. Zatem dopiero z chwilą urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego może być on stosowany przez organy państwa oraz przestrzegany przez obywateli i innych adresatów prawa. Zgodnie z przepisami o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego datą wejścia w życie aktów opublikowanych w dzienniku urzędowym jest data wydania dziennika. Na gruncie obowiązującego prawa wymóg ogłoszenia w oficjalnym organie publikacyjnym będący koniecznym warunkiem nabycia mocy obowiązującej przez akt podlegający ogłoszeniu odnosi się do ustaw i rozporządzeń. Na podstawie przepisów szczególnych wymogowi temu mogą być poddane niektóre inne akty normatywne³³⁵.

Zasadą jest, że akt normatywny wchodzi w życie (obowiązuje) od momentu, który sam określa jako początek swojego obowiązywania. Może to być data wydania aktu, data jego ogłoszenia, data późniejsza niż data jego wydania lub ogłoszenia i wyjątkowo - data wcześniejsza niż data ustanowienia aktu.

Akt normatywny wchodzi w życie:

- 1/ z dniem ogłoszenia, jeżeli twórca aktu nie przewiduje *vacatio legis*,
- 2/ przez podanie daty „kalendarzowej” (konkretnej daty wejścia w życie),
- 3/ przez wskazanie upływu określonego czasu od dnia ogłoszenia³³⁶.

Regulaminu Sejmu. Uchwały Sejmu co do zasady nie wymagają dla ich obowiązywania (wejścia w życie) ogłoszenia w organie urzędowym. Opublikowanie uchwały Sejmu RP zależy, tak jak w przypadku wielu innych aktów ogłaszanych w Monitorze Polskim, od uznania organu stanowiącego, w tym przypadku Sejmu. W praktyce uchwały Sejmu w przedmiocie nowelizacji Regulaminu Sejmu są ogłaszane w Monitorze Polskim, lecz wchodzi w życie z chwilą ich podjęcia.

³³⁵ W.3/90, OTK w 1991 r., s. 263. W orzeczeniu z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 83 TK negatywnie ocenił przyjęcie formy pisma okólnego dla aktu mającego wypełnić funkcję swego rodzaju ekwiwalentu zarządzenia Ministra Finansów. Skoro akt jako pismo okólnie nie był opublikowany w powszechnie dostępnym urzędowym organie publikacyjnym to nie wszyscy zainteresowani mieli sposobność uzyskania wiadomości o możliwościach działania wynikających z tego aktu. Praktyka ta osłabia pewność prawa.

³³⁶ Patrz par.33 ust.3, par.34 ust.1, 2, 3 i 4 oraz par.35 ust.1 i 2 Zasad Techniki Prawodawczej, załącznik do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 XI 1991 r., M.P. poz.310.

Trybunał Konstytucyjny oceniając negatywnie praktykę stosowania ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w części dotyczącej zależności między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie stwierdził, że praktyka ta przybiera trojakość postaci:

1/ „dzień uchwalenia” lub „dzień ogłoszenia” jest jednocześnie dniem wejścia w życie z tym, że akt nabywa moc obowiązującą z dniem odpowiednio wcześniejszym niż dzień jego ogłoszenia. Następuje przesunięcie daty wejścia w życie aktu normatywnego na moment odpowiednio wcześniejszy od jego ogłoszenia, chociaż dopiero po ogłoszeniu zacznie on obowiązywać od dnia oznaczonego za pomocą wymienionych klauzul. W przypadku klauzuli „z dniem ogłoszenia” nie ma możliwości ustalenia różnicy między „wejściem w życie” aktu z dniem w nim określonym a uzyskaniem „mocy obowiązującej” przez akt, liczoną także od określonej daty.

2/ akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, tj. z datą wydania dziennika publikacyjnego, w którym został zamieszczony, lecz w następstwie opóźnień w rozprowadzaniu dziennika adresaci norm prawnych aktu mogą faktycznie powziąć o nich wiadomość w terminie późniejszym niż formalne ogłoszenie (wejście w życie) aktu.

3/ akt normatywny wchodzi w życie w określonym terminie - późniejszym od daty jego ogłoszenia, po upływie *vacatio legis*.

Klauzule określone w pkt 1 i 2 budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. jeżeli akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia to powstaje pytanie, czy może on wywoływać skutki prawnie wiążące w okresie między formalnym wejściem w życie a faktycznym podaniem do publicznej wiadomości, skoro w tym okresie niemożliwe jest zastosowanie się do norm prawnych ogłoszonych w danym dzienniku publikacyjnym ³³⁷.

Mając na uwadze sformułowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* przypomnieć należy, że w opinii TK nieustanowienie odpowiedniej *vacatio legis* może być źródłem naruszenia art.1 przepisów konstytucyjnych ³³⁸. W związku z tym istnieje konieczność „ustanowienia zasady ogólnej oddzielenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego od daty jego ogłoszenia stosownym *vacatio legis*, który wynosiłby przynajmniej 14 dni” (W.3/90).

³³⁷ W.3/90, OTK w 1991 r., s. 278 - 279.

³³⁸ NP. K.15/91, K.1/94, P.1/95, K.1/95.

4. Zasada proporcjonalności

Podstawą powiązania zakazu nadmiernej ingerencji z art.1 p.u.m. stały się wcześniejsze rozstrzygnięcia TK w zakresie ograniczania swobody działalności gospodarczej. Zasadę swobody działalności gospodarczej, proklamowaną ustawą z dnia 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz.324, z późn.zm.), włączyła do Konstytucji RP nowela z dnia 29 XII 1989 r. Art.1 powołanej ustawy stanowił: „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Przedmiotowa zasada gwarantuje swobodę działalności przede wszystkim pod względem przedmiotowym. Wszelkie zatem ograniczenia w sferze działalności gospodarczej muszą być oceniane pod kątem ich zgodności z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej, również w wypadkach, gdy dochodzą do skutku, w myśl art.6 Konstytucji RP, w drodze ustawodawczej. Art.6 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności, ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”) ustanawiał zasadę o samoistnej, nadrzędnej mocy prawnej obowiązującą całe ustawodawstwo³³⁹.

W aspekcie formalnym konstytucyjna swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Podobnie jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Prawa i wolności mogą być ograniczane tylko, gdy jest to dopuszczone w przepisach konstytucyjnych i tylko w z zakresie niezbędnym i wyjątkowym. Poszczególne ograniczenia lub ich suma nie mogą naruszać „istoty” praw bądź wolności im poddanych³⁴⁰. Możliwość ograniczania swobody działalności gospodarczej wyraźnie dopuszcza powoływany art.6 przepisów konstytucyjnych („ograniczenia tej swobody mogą nastąpić jedynie w ustawie”) ³⁴¹. Ograniczenie może wynikać, w szczególności, z legitymowanego interesu państwa, który wymaga tworzenia takich ram prawnych obrotu gospodarczego, by zminimalizować przypadki nierzetelności tak w stosunkach między podmiotami gospodarczymi, jak i w wykonywaniu przez te podmioty swych obowiązków publicznych m.in. obowiązku podatkowego³⁴². W aspekcie formalnym

³³⁹ Orzeczenie z 20 VIII 1992 r., K.4/92, OTK ... , t.2, s. 919 - 920. Orzeczenie z 6 III 1990 r., K.5/89, OTK ... , t.1, s. 502. Na temat charakteru prawnego swobody działalności gospodarczej zob. A. Wałaszek - Pyziół, Swoboda działalności gospodarczej. Studium Prawne, Kraków 1994 , rozdz.I.

³⁴⁰ Uchwała z 2 III 1994 r., W.3/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 158 - 159.

³⁴¹ Tak też TK w orzeczeniu z 13 IX 1990 r., U.4/90, OTK ... , t.2, s. 581.

³⁴² Orzeczenie z 26 IV 1995 r., K.11/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 132.

art.6 oznacza, że regulacja ustawowa jest jedyną dopuszczalną formą ustanawiania ograniczeń tej swobody. Konstytucyjnie zakazane jest więc w każdym razie samoistne, tzn. nie oparte na odpowiednio precyzyjnym upoważnieniu ustawowym, ustanawianie takich ograniczeń przez akty, które nie mają rangi ustawowej³⁴³.

W aspekcie materialnym norma art.6 nie udzielała ustawodawcy blankietowego upoważnienia dla dowolnego ingerowania w swobodę działalności gospodarczej, o ile tylko dokonano tego w formie ustawy. Co prawda w orzeczeniu z 12 II 1991 r. (K.6/90) Trybunał Konstytucyjny uznał, że ograniczenie swobody działalności gospodarczej jest dopuszczalne, gdy *"godzi ona w jakikolwiek interes uznany przez ustawodawcę za zasługujący na obronę"* to jednak już w orzeczeniu z 9 IV 1991 r.(U. 9/90) stwierdził, że *"ograniczenie swobody, o której mówi art.6 (...) nie może być dowolne"*³⁴⁴. Jeżeli jest niezgodne z Konstytucją to również nie jest legalne, nawet wówczas, gdy wynika z ustawy. W orzeczeniu z 17 XII 1991 r. (U.2/91) dodał, iż *"rozumie się, że u podstaw takiego ograniczenia lec powinny określone, racjonalne względy"*³⁴⁵. W uzupełnieniu materialnego sensu znaczeniowego art.6 przepisów konstytucyjnych w orzeczeniu z 20 VIII 1992r.(K.4/92) TK podniósł, że *"wprowadzenie ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej ustawą nie oznacza jeszcze zgodności takiej regulacji z art. 6 Ustanawiając ustawową formę ograniczeń przepis ten zakłada dopuszczalność jedynie wymagań minimalnych. Takie ograniczenie musi być zatem na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia"*³⁴⁶.

Uogólnienie wcześniejszych ustaleń w zakresie ograniczania działalności gospodarczej i sformułowanie przez TK zakazu nadmiernej ingerencji nastąpiło dopiero w orzeczeniu z 26 IV 1995 r.(K.11/94)³⁴⁷. Trybunał Konstytucyjny przypomniał zasadę w myśl której ograniczenia praw i wolności jednostek mogą być wprowadzane tylko „w zakresie niezbędnym”. Sfera praw i wolności stanowi domenę swobodnego działania jednostki. Państwo (ustawodawca) może w nią ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Konsekwencją tak rozumianego zakazu ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien

³⁴³ Orzeczenie z 12 II 1991 r., K.6/90, OTK ... , t.2, s. 587.

³⁴⁴ OTK ... , t.2, s. 679.

³⁴⁵ Tamże s. 693.

³⁴⁶ Tamże s. 920. Por. też uchwała z 2 VI 1993 r., W.17/92, OTK w 1993 r., cz.II, s.430.

³⁴⁷ OTK w 1994 r., cz.II, s.133. Podobnie w orzeczeniu z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 20. Na temat wymogów wynikających z zasady proporcjonalności zob. A. Walaszek - Pyziół, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 1 , s.15 - 16.

stopień uciążliwości, a zwłaszcza zatracających proporcje między stopniem naruszenia praw jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie.

Zakaz nadmiernej ingerencji (zasada proporcjonalności) pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki. Jego adresatem jest państwo, którego działanie wobec jednostki powinno być wyznaczone rzeczywistą potrzebą. Zakaz ów staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym jednym z wymagań jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy. **Zasada proporcjonalności jest elementem państwa prawnego.** Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy. Warunkiem koniecznym do realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności jest zasada sprawiedliwości³⁴⁸. Ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń wynikają ze specyfiki poszczególnych praw i wolności jednostki (surowsze standardy oceny obowiązują w zakresie regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż praw ekonomicznych czy socjalnych).

Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Wynika z tego, że jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu³⁴⁹.

Zasada proporcjonalności nakłada na prawodawcę obowiązek uwzględniania, w procesie stanowienia prawa, trzech kryteriów:

- 1/ prawdopodobieństwo doprowadzenia, przez wprowadzaną regulację ustawodawczą, do zamierzonych przez nią skutków (kryterium celu),
- 2/ niezbędność regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (wymóg przydatności środka),
- 3/ proporcjonalność efektywności wprowadzanej regulacji do obciążeń nakładanych przez nią na obywatela³⁵⁰.

Nadmierną ingerencją w zasadę stabilności stosunków umownych jest utrzymywanie w obiegu prawnym przepisów, które decyzją wierzyciela pozwalają zmieniać podstawę prawną egzekucji wobec dłużnika bez udziału jego woli w trakcie

³⁴⁸ Orzeczenie z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU Nr 1/96, s. 39.

³⁴⁹ K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 39.

³⁵⁰ K.11/94, OTK w 1995 r., cz.I, poz.12, K.10/95, OTK ZU Nr 2/95, s. 79, K.13/95, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 299 - 300, K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 440.

trwania stosunku umownego (art.53 ust.2 ustawy prawo bankowe z dnia 31 I 1989 r., Dz.U. z 1992 r., Nr 72, poz.359 z późn. zm.). Stan taki narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ³⁵¹.

Ingerencja ustawodawcy w sferę uprawnień przysługujących jednostce samorządu terytorialnego jest możliwa (o ile nie jest nadmierna) w zakresie szerszym i na innych zasadach aniżeli w odniesieniu do podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej. TK oceniając, w oparciu o powołane wyżej kryteria, regulację art.5 ust.1 ustawy z dnia 12 X 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 119, poz.567) stanowiącą, że przedsiębiorstwu państwowemu lub jednoosobowej spółce Skarbu Państwa powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, które spełniły warunki określone w art.3 ust.1 cytowanej ustawy, przysługuje w stosunku do gminy roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości uznał, że nie stanowi ona nadmiernej ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień jednostek samorządu terytorialnego. Nadmierną ingerencję stanowi jednak regulacja art.8 ust.2 powoływanej ustaw ograniczająca prawa majątkowe gmin, które przejęły budynki mieszczące w sobie lokale mieszkalne przez określenie, iż to gmina ponosi od razu po przejściu, bez żadnego okresu dostosowawczego, z uszczerbkiem dla innego swego majątku, koszty stanowiące różnicę między rzeczywistymi kosztami dostarczania energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania i dostawy ciepłej wody przypadającymi na lokale mieszkalne mieszczące się w przekazanym budynku, a opłatami pobieranymi od użytkowników tych mieszkań według cen urzędowych. W odniesieniu do większości podmiotów, które przekazały gminie budynek mieszczący w sobie lokale mieszkalne, ustawodawca wprowadził obowiązek refundowania gminie przez okres roku kosztów określonych w art.8 ust.1 cytowanej ustawy. Rozwiązanie przewidziane w art.8 ust.2 narusza wobec tego zasadę proporcjonalności. Ponadto za takim rozwiązaniem nie przemawia interes publiczny, o którym można byłoby powiedzieć, że jest uzasadniony i ważny ³⁵².

Naruszenie zasady proporcjonalności, a tym samym związanej z nią zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi również przyznanie osobom prawnym uprawnień na zasadach preferencyjnych, których

³⁵¹ Orzeczenie z 16 V 1995 r., K.12/93, OTK w 1995 r., cz.I, s. 160 - 161.

³⁵² Orzeczenie z 17 X 1995 r., K.10/95. OTK ZU Nr2/96. s. 79.

wykonanie oznacza uszczuplenie władztwa gmin nad powierzonym im mieniem oraz potencjalnych możliwości czerpania przez gminy pożytków z tego mienia ³⁵³.

Wszelka zewnętrzna ingerencja w kompetencje gminy ograniczająca zasadę samodzielności gmin, co do swobodnego decydowania w sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców swojego terytorium, dopuszczalna jest tylko w przypadkach, formie i zakresie określonym przez prawo, a stosowne przepisy należy interpretować w kategorii wyjątków od ogólnej zasady samodzielności. Zasada ta podlega ograniczeniom ustanowionym przez prawodawcę. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się jednak wyraźna linia rozstrzygnięć wskazujących, że w tym zakresie swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom w aspekcie materialnym i formalnym (zasada wyłączności ustawy, co do normowania spraw związanych z ustrojem, kompetencjami i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego) i z punktu widzenia dochowania zasad przyzwoitej legislacji ³⁵⁴.

Konsekwencją wyprowadzenia z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady proporcjonalności, rozumianej jako zakaz nadmiernej ingerencji, jest ograniczenie swobody regulacji ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny nie bada celowości i racjonalności uchwalanych ustaw, jednakże uznaje za niekonstytucyjny akt normatywny ustanowiony z rażącym naruszeniem zasady proporcjonalności ³⁵⁵. Nie oznacza to przyjęcia przez Trybunał stanowiska o niekonstytucyjności każdej ingerencji, lecz tylko ingerencji nadmiernej czy też rażącej. Kompetencja ustawodawcy do uchwalania ustaw powinna być, w tym kontekście, rozumiana jako kompetencja do uchwalania ustaw nie ingerujących nadmiernie w wykonywanie praw i wolności obywatelskich. Warunki dopuszczalnej ingerencji sformułowane w orzecznictwie TK znalazły swój wyraz w nowej regulacji konstytucyjnej (art.31 ust.3). Jest to kolejny przykład wpływu dorobku orzeczniczego TK na kształt obowiązującej w Polsce regulacji konstytucyjnej.

³⁵³ Orzeczenie z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU Nr1/96, s. 21.

³⁵⁴ Orzeczenia z 24 I 1995 r., K.5/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 41 i n; z 23 X 1996 r., K.1/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 330.

³⁵⁵ wyrok z 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 90.

5. Zasada ochrony praw słusznie nabytych

W doktrynie prawniczej zwrot „zasada ochrony praw nabytych” jest ujmowany jako:

1/ skierowany do prawodawcy zakaz arbitralnego odbierania lub ograniczania przez zmianę przepisów prawa praw podmiotowych (i ich ekspektatyw) zawarty w normie ogólnej obowiązującej z mocy konstytucji ³⁵⁶.

2/ wymóg tzw. moralności prawa ³⁵⁷ służący ochronie zaufania społeczeństwa do prawa,

3/ wytyczna rozwojowej polityki prawa nastawionej na rozszerzanie, a nie na uszczuplanie prawa obywateli ³⁵⁸.

Nie jest to rozumienie jednolicie akceptowane. Pojawiały się głosy o braku potrzeby utrzymywania określenia „prawa nabyte” jako nie mającego żadnej wartości ³⁵⁹, o odwołaniu od „mglistej, co do treści i pochodzenia teorii ochrony praw nabytych”, która „dzisiaj odgrywa minimalną rolę ³⁶⁰, o upadku koncepcji ochrony praw nabytych i słusznie nabytych „niemal przed stu laty” ³⁶¹.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyznaje ochronie praw nabytych walor zasady prawa o randze konstytucyjnej, a nie zasady - postulatu prawa. W opinii TK zasada ochrony praw nabytych to, w istocie, określone instytucje prawne chroniące jednostkę przed arbitralnym odbieraniem lub ograniczaniem praw nabytych.

Zasada ochrony praw nabytych może być rozumiana jako ochrona praw obywateli:

1/ in abstracto, tzn. w formie przewidzianych w ustawie norm, określających przesłanki powstawania określonych uprawnień oraz nabywania ich w drodze tzw. oczekiwań prawnych przez nieskonkretyzowanych adresatów;

³⁵⁶ K. Działocha, Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego (w:) Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 11.

³⁵⁷ Na temat wewnętrznej moralności prawa zob. L.L. Fuller, Moralność prawa, Warszawa 1979, W. Lang, Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawa, P i P 1991, z.12, s. 9, Z. Ziemiński, Problemy tzw. wewnętrznej moralności prawa, „Studia Filozoficzne” 1989, z. 1, s. 169 i n.

³⁵⁸ T. Zieliński, Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, P i P 1992, z. 3, s. 5.

³⁵⁹ M. Sośniak, Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych, Kraków 1962, s. 77 - 78 .

³⁶⁰ J. Skąpski, Glosa do orzeczenia TK z 4 X 1989 r., K.3/89, P i P 1990, z. 12, s. 116.

³⁶¹ J. Nowacki, Rządy prawa ... , op.cit., s. 107. Autor przeprowadza gruntowną krytykę orzecznictwa TK w zakresie ochrony praw nabytych, kwestionując m.in. sposób wyprowadzenia, przez TK, „tak zwanej zasady ochrony praw nabytych” z norm konstytucyjnych. Cytuje publikacje zachodnioeuropejskie, w których postulat ochrony praw nabytych się nie pojawia - zob. przypis 156 na s. 107.

2/ in concreto - w postaci umów bądź decyzji administracyjnych dotyczących uprawnień indywidualnie określonych osób ³⁶².

Treść zasady ochrony praw nabytych stanowi zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub zakaz ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) straconych ³⁶³.

Zakres przedmiotowy omawianej zasady obejmuje ochronę wszystkich praw ³⁶⁴. Ochroną są więc objęte zarówno prawa podmiotowe prywatne, jak i publiczne prawa podmiotowe (skuteczne względem państwa) ³⁶⁵, a także ich ekspektawy ³⁶⁶, jeżeli są one maksymalnie ukształtowane (tj. spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich ustawy późniejszej ³⁶⁷) oraz niektóre prawa przysługujące samorządom terytorialnym ³⁶⁸. Ochrona ekspektatyw ma w państwie prawnym w istocie takie samo uzasadnienie, jak ochrona praw nabytych. Różnica ma charakter przede wszystkim konstrukcyjny, a nie aksjologiczny ³⁶⁹. Dotyczy to w szczególności ekspektatyw w ramach prawa ubezpieczeń społecznych opartych na założeniu: w zamian za składki (wkład pracy) tworzy się gwarancje przyszłych stopniowo narastających praw ³⁷⁰. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „dalej idąca ochrona ekspektatyw, tj. w całym zakresie faktycznie ukształtowanych pozycji socjalnych, zależnych od czasu opłacania składki, nie harmonizowałaby dostatecznie z obecnym charakterem systemu ubezpieczeniowego w Polsce” i mogłaby ponadto utrudnić zasadniczą reformę polskiego systemu ubezpieczeń społecznych stosownie do nowych zasad społeczno - gospodarczego ustroju państwa ³⁷¹.

Ochronie podlegają prawa nabyte zarówno in concreto (tzn. przyznane w drodze konkretnych decyzji (orzeczeń) wydanych w procesie stosowania prawa, jak i nabyte in

³⁶² Orzeczenie z 1 VII 1996 r., U.3/95, OTK ZU 1996, nr 4, s. 243.

³⁶³ Orzeczenie z 4 X 1989 r., K.3/88, OTK ... , t.1, s. 362.

³⁶⁴ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK ... , t.2, s. 731.

³⁶⁵ K.3/88, OTK ... , t.1, s. 362. W orzeczeniu z 26 I 1993 r., U.10/92, (OTK w 1993 r., cz.I, s. 36) przyjął, iż tworzenie klubów poselskich na warunkach określonych przez przepisy prawa w znaczeniu przedmiotowym nie jest realizacją określonego publicznego prawa podmiotowego TK

³⁶⁶ Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK ... , t.1, s. 294.

³⁶⁷ Orzeczenie z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK ... , t.2, s. 823. Odnosi się to do sytuacji określonych w art.26 pkt 1 ustawy z dnia 17 X 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450) i objętych pkt 2 sentencji orzeczenia K.14/91, tamże s. 782.

³⁶⁸ Orzeczenie z 10 III 1992 r., K.7/91, OTK ... , t.2, s. 766 - 770.

³⁶⁹ K.25/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 501.

³⁷⁰ Por. K. Działocha, Zasada ochrony praw nabytych ... , op.cit., s. 17.

³⁷¹ K.14/91, OTK ... , t.2, s. 823 - 824.

abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Pierwsze z nich z uwagi na swój wyraźnie skonkretyzowany i zindywidualizowany charakter są silniej chronione niż drugie. Ich ochrona wynika z zasady pacta sunt servanda (w jej wąskim znaczeniu) rozumianej jako reguła nakazująca respektować uprawnienie konkretnych osób określonych w decyzjach administracyjnych, umowach i innych aktach prawnych o charakterze indywidualnym. Podstawą ochrony praw nabytych in abstracto jest zasada pacta sunt servanda ujmowana szerzej, jako reguła wiążąca ustawodawcę z mocy demokratycznej umowy społecznej³⁷².

Chronione są prawa, których źródłem (podstawą) jest ustawa zwykła funkcjonalnie związane z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez Konstytucję, stanowią bowiem realizację praw podstawowych (np. prawa do całkowitej ochrony własności osobistej czy konstytucyjnego prawa do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy). Jeżeli przyjmiemy, że prawa podstawowe (konstytucyjne) stanowią szeroką determinację (podstawę) treści praw podmiotowych obywateli wówczas konstytucyjną ochroną praw nabytych objęte będą wszystkie podstawowe dziedziny stosunków prawnych obywateli³⁷³. Nie stanowi „prawa nabytego” w rozumieniu odnoszący się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej³⁷⁴.

Przed zmianą Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny postrzegał zasadę ochrony praw nabytych jako uzupełnienie i rozwinięcie zasady całkowitej własności osobistej (art.18 Konstytucji). Nie miała ona na gruncie ówczesnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych samoistnej podstawy w postaci odrębnej formuły prawnej. Nie oznaczało to jednak, że nie miała ostatecznie oparcia w jej normach i zasadach i, że nie jest tym samym zasadą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny widział ją w konsekwencjach norm Konstytucji wyprowadzanych na zasadzie powiązań logicznych i instrumentalnych z treści tych norm³⁷⁵.

Ten sam związek istniał między zasadą ochrony praw nabytych a zasadą niedziałania prawa wstecz. Z zasady niedziałania prawa wstecz wynika, że *„nie należy stanowić także przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji. Na stabilności i rozwojowym*

³⁷² Por. S. Wronkowska, Zmiany w systemie prawnym ... , op.cit., s. 11, T. Zieliński, Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego, RPO - Materiały 1992, nr 15, s. 16.

³⁷³ K.3/88, OTK ... , t.1.1, s.362 - 363.

³⁷⁴ Orzeczenie z 23 IV 1996 r., K.29/95, OTK ZU Nr 2/96, s. 110.

³⁷⁵ Orzeczenie z 31 V 1989 r., K.2/88, OTK ... , t.1., s. 343, z 4 X 1989 r., K.3/88, tamże, s. 363.

charakterze praw i obowiązków wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła” ³⁷⁶.

Po nowelizacji Konstytucji w 1989 r. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę ochrony praw nabytych z zasady państwa prawnego (art.1 p.u.m.) uznając, że prawa nabyte winny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między państwem i obywatelem, z którą zasada ochrony praw nabytych łączy się na zasadzie związków instrumentalnych ³⁷⁷. Konstytucyjna ochrona praw rozciąga się w szczególności na prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, gdyż należne obywatelowi świadczenia uzyskane zostają w zamian za świadczenia na rzecz funduszu ubezpieczeniowego ³⁷⁸. Zasada ochrony praw nabytych należy do podstawowych zasad porządku prawnego. Winna być traktowana jako wzór zachowania się prawodawcy w procesie tworzenia prawa. Stanowi zarazem jedno z wymagań moralności prawa, podstawę miarodajnych prognoz życiowych oraz wytyczną rozwoju prawa nakierowaną na rozszerzanie, nie zaś na uszczuplanie praw obywateli ³⁷⁹.

Sposób „wyprowadzenia” przez TK zasady ochrony praw nabytych wzbudzał wątpliwości w doktrynie. Przyjęte wnioskowanie opierało się na uznaniu za obowiązującą pewnej normy prawnej ze względu na jej związek logiczny i instrumentalny z inną normą konstytucyjną (K.3/88). Podstawą wnioskowania było założenie, że system norm Konstytucji (i cały system prawa) tworzą, obok norm bezpośrednich ustanowionych wprost przez ustrojodawcę, także konsekwencje norm Konstytucji wyprowadzane na zasadzie przyjmowanych w danym systemie reguł inferencyjnych ³⁸⁰. Jak pisze K. Działocha „duża zwięzłość, miejscami wręcz ogólnikowość (Konstytucji) bez akceptacji konsekwencji norm (...) prowadziły do istotnego zawężenia i osłabienia roli konstytucji jako podstawy prawotwórstwa państwa” ³⁸¹. Właściwie nie można mówić o wnioskowaniu z norm o normach (o „wynikaniu norm z norm”) z uwagi na to, iż pojęcie wnioskowania dotyczy zazwyczaj

³⁷⁶ Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK ... , t. 1, s. 293.

³⁷⁷ Orzeczenie z 11 II 1992 r. K.14/91, OTK ... , t.2, s. 822.

³⁷⁸ Orzeczenia z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK ... , t. 1, s. 533, z 29 I 1992 r., K.15/91, OTK ... , t.2, s. 857.

³⁷⁹ Orzeczenie z 20 VIII 1992 r., K.4/92, OTK ... , t. 2, s. 918. Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 227.

³⁸⁰ Por. Z. Ziemiński, Wstęp do aksjologii dla prawników, Warszawa 1990, s. 187 i n.

³⁸¹ K. Działocha, Problemy zgodności prawa z Konstytucją, (w:) Trybunał Konstytucyjny, Wrocław 1987, s. 52 .

zdań opisowych ³⁸². „Wnioskowanie z norm o normach” oznacza, że na podstawie zdania o obowiązywaniu pewnej normy w danym systemie uznajemy zdanie stwierdzające obowiązywanie, w tym systemie, innej normy, przy założeniu, że między tymi normami zachodzą związki określonego rodzaju (tzn. bądź swoiście rozumiane wynikanie norm z norm bądź też wspólne uzasadnienie aksjologiczne). Wynikanie logiczne normy N2 z normy N1, na gruncie zdania stwierdzającego odpowiednio zamiennność czy podrzędność odpowiednich zakresów, to sytuacja, gdy przy co najmniej tożsamości lub węższym zakresie drugiego elementu normy N2 - zakres zastosowania (normowania) normy N1 jest szerszy od zakresu zastosowania (normowania) normy N2. Przy wynikaniu instrumentalnym zrealizowanie normy N2 jest warunkiem przyczynowo koniecznym dla zrealizowania normy N1 ³⁸³.

Odmienny pogląd wyraża J. Nowacki twierdząc, że między określeniami ochrona praw nabytych i państwo prawne nie zachodzi: po pierwsze, relacja ani równozakresowości, ani podrzędności; po drugie, związek instrumentalny, bowiem zasada ochrony praw nabytych nie jest warunkiem przyczynowo koniecznym do uznania państwa za prawne ³⁸⁴.

Przypisanie przez Trybunał Konstytucyjny decydującego znaczenia wnioskowaniu z norm o normach może budzić wątpliwości zwłaszcza, gdy jego przedmiotem są normy, których treść jest bardzo ogólna i gdy przyjmowane reguły inferencyjne nie mają charakteru ściśle logicznego. Jeżeli jednak nie ma możliwości niespornego wyprowadzenia zasady ochrony praw nabytych z przepisów konstytucyjnych to niewątpliwie uznać należy, że jest ona jedną z zasad prawa sformułowanych przez doktrynę prawniczą, które są powszechnie akceptowane i wobec których państwo prawne nie może być obojętne ³⁸⁵,

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego i absolutnego ³⁸⁶. Ochronie podlegają tylko prawa „słusznie” („sprawiedliwie”) nabyte

³⁸² Por. Z. Ziemia, *Analityczna teoria obowiązków. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983, s. 223 - 224.

³⁸³ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, op.cit., s. 210 - 211. Por. także Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 210, tenże, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 152, 154, tenże, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 201.

³⁸⁴ J. Nowacki, *Rządy prawa...*, op.cit., s. 110 - 112.

³⁸⁵ W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, *Przegląd Sądowy* 1992, nr 10, s. 11 - 12. Podobnie K. Działocha, *Zasada ochrony...*, op.cit., s. 16; M. Wyrzykowski, *Komentarz do rozdz.1, art.1 Konstytucji*, op.cit., s. 40.

³⁸⁶ Już w orzeczeniu K.3/88 TK wyraźnie stwierdził, że zasada ochrony praw nabytych „nie oznacza, że prawa te są niezmiennie. Zasada ich ochrony zakłada określoną swobodę w zakresie kształtowania (modyfikacji) treści danego prawa. (...) Zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza wreszcie dopuszczalności ograniczenia, a nawet pozbawienia obywatela prawa podmiotowego, jeżeli wymaga tego

³⁸⁷, w tym prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Istnieje zatem jedynie ograniczona ochrona praw nabytych (K.14/91). Pojęcie „słuszności” rozumiano jako nabycie „zgodne z prawem”, w sposób nie budzący zastrzeżeń moralnych ³⁸⁸, nabycie sprawiedliwe ³⁸⁹.

Zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza zmiany istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli. Inną regulację dotychczasowych uprawnień może uzasadniać dążenie do wprowadzenia rozwiązań, z punktu widzenia obywateli, trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom konstytucji ³⁹⁰, ważny interes społeczny (w niezbędnym zakresie K.3/88) lub wcześniejszy błąd ustawodawcy (K.14/91). Dopuszczalne są modyfikacje i ograniczenia słusznie nabytych praw emerytalno - rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie i złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Jeżeli ustawodawca uzna za dostatecznie uzasadnione ograniczenie nabytych praw emerytalno - rentowych powinien wprowadzić nowe, mniej korzystne regulacje prawne z zachowaniem wymogu demokratycznej procedury wynikającej z nakazów państwa prawnego i obowiązujących przepisów prawa. Chodzi tu zwłaszcza o ustanowienie przepisów przejściowych, kreujących regresję świadczeń rozłożoną w czasie, a co najmniej odpowiednio długiego *vacatio legis* (K.14/91). Reguły wynikające z zasady państwa prawnego nakazują chronić prawa słusznie nabyte przed natychmiastowym działaniem nowego prawa niekorzystnym dla obywatela ³⁹¹.

Odejście od zasady ochrony praw słusznie nabytych jest możliwe w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Chodzi o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych istnieje potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, znajdującej swoje oparcie w Konstytucji ³⁹². Trybunał Konstytucyjny dopuszczał ograniczające modyfikowanie pewnych nabytych praw, jeżeli ich utrzymanie w zmieniającej się sytuacji gospodarczej kraju oznaczałoby niesprawiedliwe

interes społeczny, lecz tylko w zakresie niezbędnym i pod warunkiem pełnego wyrównania (ekwiwalentności) praw (korzyści) utraconych” (OTK ... , t.1, s.362).

³⁸⁷ Orzeczenia z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK ... , t.1, s. 533; z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK ... , t.2, s. 822.

³⁸⁸ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK ... , t.2, s. 715.

³⁸⁹ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.4/91, OTK ... , t.2, s. 750, z 29 I 1992 r., K.15/91, tamże s. 856.

³⁹⁰ Tak w sprawach K.7/90, K.14/91, K.15/91 oraz w orzeczeniu z 23 III 1992 r., K.6/91, OTK ... , t.2, s. 762.

³⁹¹ Orzeczenie z 2 III 1993 r., K.9/92, OTK ... , t. 2, s. 1047.

³⁹² Orzeczenie z 30 XI 1993 r., K.18/92, OTK ... , t.2, s. 1252. Zdaniem TK podstawą ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej może być np. drastyczne załamanie się równowagi budżetowej. Dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej muszą być jednak rozłożone sprawiedliwie. Ustawodawca powinien również wyczerpać wszystkie możliwości zwiększenia dochodów budżetowych. Por. orzeczenie z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 80.

uprzywilejowanie pewnych tylko grup społecznych³⁹³. Usprawiedliwieniem ograniczeń praw nabytych dawniej (prawo inwalidów wojskowych do bezpłatnych leków i środków opatrunkowych) nie może być fakt, iż nie znajdują one odpowiedniego uzasadnienia w założeniach aksjologicznych nowego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej³⁹⁴.

Trybunał Konstytucyjny nadając (lub nie nadając) danemu prawu (uprawnieniu) walorów chronionego prawa słusznie nabytego posługiwał się zarówno ocenami zasadniczymi wskazanymi wyżej (moralność, słuszność, sprawiedliwość), jak i ocenami utylitarnymi (celowościowymi, instrumentalnymi)³⁹⁵. TK rozważał w swoich orzeczeniach następujące czynniki, wpływające na uznanie lub nieuznanie danego prawa za chronione prawo nabyte: „trudności finansowe państwa” (K.7/90), „trudna sytuacja budżetowa państwa” (K.9/92), „ekonomiczno - finansowe uwarunkowanie ustawy” (K.14/91), „możliwości społeczno - gospodarcze” (K.7/90, K.6/91), „potrzeby społeczne” (K. 6/91). Jeżeli dochodzi do kolizji ocen zasadniczych (właściwych) z ocenami utylitarnymi Trybunał przyznawał pierwszeństwo tym drugim³⁹⁶.

Usprawiedliwieniem naruszenia praw nabytych mogła być również zasada sprawiedliwości społecznej, która jako wymieniona *expressis verbis* w art.1 Konstytucji miała pierwszeństwo przed wydedukowaną, z zawartej w nim ogólnej zasady państwa prawnego, zasadą ochrony praw nabytych³⁹⁷.

Po nowelizacji Konstytucji z 29 XII 1989 r. TK zmienił sposób określenia miejsca **zasady ochrony własności** w katalogu zasad konstytucyjnych. Uznał, że do zrekonstruowania pełnej jej treści nie wystarczy art. 7 p.u.m., w której została ona wyrażona wprost. Niektóre elementy są zawarte w wyprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadzie ochrony praw nabytych.

Przepisy Konstytucji PRL, obowiązujące do 29 XII 1989 r., wyróżniały:

³⁹³ Orzeczenie z 12 IV 1994 r., U.6/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 65. TK za ustanowiony (przyznany) niesprawiedliwie uznał przywilej dostarczania de facto darmowej energii elektrycznej dla pracowników kooperujących z przemysłem energetycznym, ale nie objętych Układem Zbiorowym Pracy dla Przemysłu Energetycznego.

³⁹⁴ Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz.I, s. 228.

³⁹⁵ Na temat ocen instrumentalnych zob. np. M. Ossowska, O dwóch rodzajach ocen (w:) M. Ossowska, O człowieku, moralności i nauce. Miscellanea, Warszawa 1983, s. 367 - 376, Z. Tobor, Charakterystyka ocen instrumentalnych i instrumentalne oceny przepisów prawnych, Katowice 1986.

³⁹⁶ Por. J. Nowacki, Rządy prawa ..., op.cit., s. 120.

³⁹⁷ Orzeczenie z 4 XII 1990 r., K.12/90, OTK ..., t. 1, s. 558. Stanowisko TK spotkało się z krytyką Cz. Żuławskiej, Glosa do orzeczenia TK z 4 XII 1990 r., P i P 1991, z. 4, s. 106.

- 1/ własność społeczną (art.11, później, tzn. po nowelizacji Konstytucji z 10 II 1976 r., art.16); w jej ramach: własność państwową (art.8, następnie art.12) i własność spółdzielczą i innych organizacji ludu pracującego (art.12, następnie art.17),
- 2/ własność indywidualną (własność kapitalistyczna i drobnotowarowa),
- 3/ własność osobista (art.13, następnie art.18), która od samego początku poddana była całkowitej ochronie ³⁹⁸.

Ówczesnie obowiązujące przepisy Konstytucji nie określały pojęcia własności. Z zestawienia art.18 i art.12 (dotyczącego własności społecznej) wynika, że własność osobista, w rozumieniu ustawy zasadniczej, to wszelka własność przedmiotów osobistego użytku przysługująca jednostce bez względu na to, z jakich stosunków podziału ta forma własności się wywodzi ³⁹⁹. Według kodeksu cywilnego zasada ochrony własności osobistej obywateli (art.18 konstytucji) obejmowała także własność lokali ⁴⁰⁰.

Przedmiotowa zasada stanowiła dyrektywę legislacyjną dla organów stanowiących prawo i dyrektywę interpretacyjną dla organów stosujących prawo.

Dokonując wykładni normy art.18 Konstytucji ⁴⁰¹ Trybunał Konstytucyjny przyjął, że:

1/ występujące w Konstytucji pojęcie własności jest pojęciem ogólnym (konstytucyjnym) tożsamym z pojęciem mienia. Obejmuje wszystkie prawa majątkowe. Nie ogranicza się więc do znaczenia ustalonego w prawie cywilnym. Konstytucja różnicuje własność w znaczeniu ogólnym, wyodrębniając różne jej postacie (rodzaje) z punktu widzenia przedmiotu i stopnia intensywności ochrony (dotyczy to całości praw majątkowych, które składają się na pojęcie mienia).

2/ składnikiem mienia osobistego (własność osobista w znaczeniu konstytucyjnym) jest prawo do mieszkania rozumiane nie tylko jako własność domu jednorodzinnego, odrębna własność lokalu, własnościowe, spółdzielcze prawo do lokalu, lecz także lokatorskie, spółdzielcze prawo do lokalu i najem mieszkań. Najem mieszkań należy do praw majątkowych będących składnikami własności osobistej w znaczeniu konstytucyjnym i podlega całkowitej ochronie Konstytucji (takiej samej jak prawo własności). Zasada ochrony własności osobistej, w odniesieniu do najmu mieszkania, nie chroni, poza małżonkiem i byłym małżonkiem najemcy mieszkań niefunkcyjnych

³⁹⁸ O koncepcjach typów i form własności w okresie PRL pisze obszernie M. Bednarek, Teoria własności w doktrynie i ustawodawstwie PRL, Warszawa 1995, s. 34 i n.

³⁹⁹ Orzeczenie z 31 V 1989 r., K.2/88, OTK ... , t. 1, s. 340 - 341, również K.3/88, tamże, s. 357.

⁴⁰⁰ Orzeczenie z 28 V 1986 r., U.1/86, OTK ... , t.1, s. 60, orzeczenie z 5 XI 1986 r., U.5/86, tamże, s. 85.

⁴⁰¹ Orzeczenie z 4 X 1989 r., K.3/88, OTK ... , t.1, s. 356 - 358.

innych osób bliskich najemcy po śmierci najemcy lub po opuszczeniu przez najemcę lokalu. Wyjątkiem są niepełnoletnie dzieci najemcy oraz osoby przez niego przysposobione.

3/ art.18 wyraża *expressis verbis* oznaczenie sposobu (stopnia intensywności) ochrony własności osobistej. Zapis: PRL poręcza całkowitą ochronę (także prawa dziedziczenia) własności osobistej oznacza, że:

- Konstytucja chroni własność osobistą bezpośrednio, mocą własnych norm, a więc nie tylko „na podstawie obowiązujących ustaw”. Odstępstwo od zasady ochrony konstytucyjnej wymagałoby zawsze zmiany Konstytucji.

- ustawodawca zwykły nie może ograniczać praw składających się na własność osobistą w znaczeniu konstytucyjnym. Niedopuszczalna jest w szczególności taka ich zmiana, która prowadziłaby do pozbawienia obywatela danego prawa majątkowego. Ograniczenie prawa własności osobistej jest dozwolone jedynie w razie wyraźnego zezwolenia Konstytucji lub na zasadzie kolizji dwóch norm konstytucyjnych i dóbr przez nie stanowionych.

4/ brak określenia katalogu i treści poszczególnych praw majątkowych w Konstytucji zakłada swobodę ustawodawcy zwykłego w tej sprawie. Dopuszczalne jest zróżnicowanie siły (znaczenia) i stopnia ochrony poszczególnych praw majątkowych.

Przepisy art.12, 17 i 18 Konstytucji PRL (w wersji z 1976 r.), odnoszące się do własności, przemawiały za szerszą wykładnią pojęcia „własność” w rozumieniu Konstytucji jako synonimu mienia obejmującego nie tylko własność *sensu stricto* (w znaczeniu prawa cywilnego), lecz także inne prawa majątkowe. Wymienione przepisy zostały skreślone wraz ze zmianą Konstytucji dokonaną ustawą z 29 XII 1989 r.⁴⁰². Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pomimo uchylecia podstawy rozumienia tego terminu, jakim był art.132 par.1 k.c.⁴⁰³ nadal aktualne jest stanowisko przyjęte w sprawie K.2/88, zgodnie z którym własnością osobistą jest wszelka własność przedmiotów osobistego użytku przysługująca jednostce⁴⁰⁴.

Poręczenie całkowitej ochrony własności osobistej nie ma charakteru bezwzględного i nie oznacza, że każda ingerencja ustawodawcy w sferę własności osobistej stanowi naruszenie Konstytucji. Ochrona własności osobistej w konkurencji z

⁴⁰² Przez art.1 pkt 6 ustawy z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

⁴⁰³ Art.132 par.1 k.c.: „własnością osobistą jest własność rzeczy przeznaczonych do zaspokajania osobistych potrzeb materialnych i kulturalnych właściciela i jego bliskich”. Skreślony art.1 pkt 22 i 23 ustawy z dnia 28 VII 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 55, poz. 321.

⁴⁰⁴ Orzeczenie z 4 XII 1990 r., K.12/90, OTK ... , t. 1. s. 556.

niektórymi dobrami ma charakter nadrzędny, a przed innymi musi ustąpić (np. przed zasadą sprawiedliwości społecznej K.12/90). Ograniczenie własności osobistej jest dopuszczalne w drodze ustaw zwykłych z ważnych przyczyn mających na uwadze ochronę innych wartości chronionych Konstytucją. Ochrona najdalej idąca dotyczy podstawowych potrzeb osobistych⁴⁰⁵. Ustanawiane ograniczenia mogą być ograniczeniami rzeczowymi (ograniczeniami w ścisłym tego słowa znaczeniu) lub ograniczeniami ustawowymi. Ograniczenia rzeczywiste są ustanawiane na rzecz osób trzecich (służebność, użytkowanie, najem, dzierżawa). Ograniczenia ustawowe wynikają z ustawy zasadniczej oraz z mających w niej swe oparcie ustaw zwykłych. Określają treść (granice) i zakres ochrony prawa własności nie pozbawiając właściciela możliwości korzystania z rzeczy własnej i pobierania z niej pożytków oraz możliwości rozporządzania rzeczą własną. Przepisy konstytucji wyznaczają treść i zakres ochrony prawa własności w sposób ogólny. Szczegółowo czynią to przepisy ustaw zwykłych np. przepisy Kodeksu cywilnego, określane mianem prawa sąsiedzkiego, przepisy o ochronie środowiska, Prawa budowlanego, Prawa górniczego i inne. Takie ograniczenia nie zawsze wymagają kompensacji i w rzeczywistości nie zawsze są kompensowane w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli nimi dotkniętych⁴⁰⁶.

Drugie odróżnienie przeciwstawia ograniczenia prawa własności i wywłaszczenie. W pierwszym wypadku chodzi o ograniczenia o charakterze generalnym dochodzące do skutku w drodze ogólnego aktu normatywnego (ustawy). W drugim - o ograniczenie lub odjęcie w całości, na cele publiczne, własności konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu. Wywłaszczenie ma charakter indywidualno - konkretny (dokonywane jest w drodze aktu indywidualnego - decyzji administracyjnej). Może mieć miejsce jedynie za słusznym odszkodowaniem⁴⁰⁷. Trybunał Konstytucyjny nie określił wyraźnie, czy podstawą powyższych rozróżnień jest zakres ingerencji w prawo własności (pozbawienie bądź ograniczenie), jej forma (akt konkretny lub generalny) czy też charakter osób korzystających z ograniczeń (osoby trzecie bądź dobro ogółu)⁴⁰⁸.

Art.7 Konstytucji RP ustanawiał zasadę jednolitego traktowania wszystkich form własności wyróżniając jedynie własność osobistą. Nie jest to jedyny przepis

⁴⁰⁵ Nie należy do podstawowych potrzeb osobistych posiadanie samochodu K.12/90. Zob. krytyczną głosę Cz. Żuławskiej, P i P 1991, z.4, s. 105 - 108.

⁴⁰⁶ Orzeczenie z 28 V 1991 r., K.1/91, OTK ... , t. 1, s. 623.

⁴⁰⁷ tamże, s. 625 - 626. Por. orzeczenie z 20 IV 1993 r., P.6/92, tamże, s. 1062.

⁴⁰⁸ Por. L. Garlicki, Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 1991 r., Przegląd Sądowy 1992, nr 11, s. 62.

konstytucyjny przesądający o treści prawa własności, jego granicach i zakresie ochrony. Powinien być odczytywany w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej, w szczególności z art.1⁴⁰⁹. Przy ustalaniu treści i zakresu ochrony prawa własności należy brać pod uwagę zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej.

W orzeczeniu z 25 II 1992 r. (K.3/91) TK wprost umieścił zasadę ochrony własności w ramach, wyprowadzonej z art.1 Konstytucji, szerszej zasady ochrony praw nabytych z tym, że ta ostatnia jest dedukowana z zasady demokratycznego państwa prawnego, podczas gdy zasada ochrony własności została *expressis verbis* wypowiedziana w art.7 Konstytucji. Zasada ochrony praw nabytych odnosiła się do wszystkich praw, miała więc zastosowanie również do własności. W konsekwencji ograniczenia praw nabytych mogą być odpowiednio odnoszone do ograniczeń prawa własności (można pozbawić mienia nabytego w sposób nieprawidłowy)⁴¹⁰. Gwarantowane przez państwo w konstytucji prawo własności nie ma charakteru prawa nieograniczonego (*ius infinitum*). Prawa właścicielskie mogą być i bywają faktycznie ograniczane w interesie publicznym i w zgodności z konstytucją przez ustawy⁴¹¹.

Art.7 Konstytucji odróżniał ochronę własności w znaczeniu ogólnym i ochronę własności osobistej. Własność osobista jest synonimem mienia obejmującego własność *sensu stricto*, lecz także i inne prawa majątkowe, nie wyłączając praw obligacyjnych⁴¹². Odrzucając utożsamienie „własności” i „mienia” Trybunał Konstytucyjny przyjął szerokie rozumienie własności. Poza własnością *sensu stricto* (osobistą) ochroną z mocy art.7 objęte są np. prawo do zrewaloryzowanego wynagrodzenia⁴¹³, w pewnych wypadkach - koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej (koncesja na prowadzenie apteki)⁴¹⁴. Ogólna norma art.7, iż „Rzeczpospolita Polska chroni własność ...” odnosiła się nie tylko do własności osobistej, a więc własności, której podmiotem jest obywatel, lecz miała też zastosowanie do wszelkich innych podmiotów, także tych, których status i istnienie są regulowane w całości przez prawo publiczne. Do tego kręgu można zaliczyć, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jednostki samorządu terytorialnego. Nie zmienia tego fakt, że własność komunalna nie powinna być utożsamiana z mieniem prywatnym, a sama konstrukcja własności komunalnej

⁴⁰⁹ K.1/91. OTK ... , t.2, s. 622.

⁴¹⁰ K.3/91, tamże, s. 730 - 731.

⁴¹¹ K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 41 - 42.

⁴¹² Orzeczenie z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK ... , t. 2, s. 826 - 827.

⁴¹³ Orzeczenia z 29 I 1992 r., K.15/91, tamże, s. 858, z 30 XI 1993 r., K.18/92, tamże, s. 1252, z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU Nr 1/95, s. 12.

⁴¹⁴ Orzeczenie z 20 VIII 1992 r., K.4/92, tamże, s. 919.

dopuszcza ze swej istoty modyfikacje, np. ograniczenie uprawnień właścicielskich wynikające z prawa publicznego⁴¹⁵.

Znamiona prawa własności mają prawa ubezpieczonego do świadczeń jako tzw. własność z renty, ponieważ przynajmniej częściowo stanowią ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki ubezpieczonego na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Bez względu na stosunek prawny, w wyniku którego powstało prawo do tego świadczenia ubezpieczony powinien korzystać z poręki całkowitej ochrony własności osobistej⁴¹⁶. Natomiast prawo własności w rozumieniu art.7 przepisów konstytucyjnych nie obejmowało prawa do emerytury i renty, a przez to i do ich waloryzacji⁴¹⁷.

Po wejściu w życie nowej konstytucji Trybunał Konstytucyjny podtrzymał wielokrotnie wcześniej wypowiediany pogląd, że prawa nabyte powinny być chronione ze względu na konstytucyjną zasadę państwa prawnego, a w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę nie naruszania zaufania w stosunku między obywatelem i państwem. Konstytucyjna ochrona praw nabytych rozciąga się niewątpliwie na prawa nabyte w ramach ustawodawstwa pracy, zarówno w zakresie zbiorowych, jak też indywidualnych stosunków pracy, jednakże przy zachowaniu reguł i zasad ustrojowych określonych w Konstytucji RP, a przede wszystkim zasad określonych w rozdziale o wolnościach i prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Konstytucja nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania jakichkolwiek zmian do istniejących regulacji prawnych, w tym także zmian połączonych z pogorszeniem sytuacji niektórych grup obywateli. Jednakże badając konstytucyjność takich regulacji każdorazowo należy rozważyć, czy nie zachodzi taka sytuacja, że ustawodawca regulujący odmiennie dotychczasowe uprawnienia, wprowadza - z punktu widzenia obywateli - rozwiązania trafniejsze lepiej odpowiadające założeniom konstytucji⁴¹⁸.

Ewidentne naruszenie zasad ochrony praw nabytych, niedziałania prawa wstecz oraz nakazu ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego musi prowadzić do naruszenia dwóch dalszych zasad wywiedzionych z klauzuli demokratycznego państwa

⁴¹⁵ Uchwała z 27 IX 1994 r., U.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 197; orzeczenia z 17 X 1995 r., K.10/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 60; z 20 XI 1996 r., K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 434.

⁴¹⁶ Orzeczenie z 19 X 1993 r., K.14/92, tamże, s. 1184. Początkowo TK odmawiał ochrony prawu do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, por. K.14/91.

⁴¹⁷ Orzeczenie z 17 VII 1996 r., K.8/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 276.

⁴¹⁸ Wyrok z 22 XII 1997 r., K.2/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 518 - 519.

prawnego - zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli ⁴¹⁹.

6. Prawo do sądu

Normy konstytucyjne nie formułowały wprost prawa do sądu jako zasady konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował zasadę prawa do sądu z art.1 p.u.m. uznając ją za jeden z zasadniczych składników demokratycznego państwa prawnego. Konkretyzował ją art.56 ust.1 Konstytucji, który określał jakie sądy sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej („Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne. W sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń”). Doktryna przyjmuje znaczenie przedmiotowe pojęcia „wymiar sprawiedliwości” (czynność polegająca na rozstrzygnięciu konfliktów prawnych), a nie podmiotowe (wyłączna właściwość organów sądowych). Jeżeli sądy nie rozstrzygają konfliktów prawnych to powinny przynajmniej, w sferze wymiaru sprawiedliwości, sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych ⁴²⁰.

Zasada niezawisłości sędziowskiej (art.62 Konstytucji PRL) była rozumiana jako jeden z elementów zasady podziału władzy oraz fundamentów demokratycznego państwa prawa. Podstawową gwarancją niezawisłości jest nieusuwalność sędziego ⁴²¹.

Wymóg „rozdzielenia” władz w stosunku do władzy sądowniczej oznacza zarazem „separację”, bowiem wymiar sprawiedliwości powinny sprawować wyłącznie sądy, a pozostałe władze nie mogą ingerować w te działania, ani w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki i znajduje potwierdzenie zarówno w szczegółowych normach Konstytucji (zwłaszcza art.56 ust.1 przepisów konstytucyjnych), jak i w konwencjach międzynarodowych (art.6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) ⁴²². Niezależność sądownictwa jest zazwyczaj traktowana jako wolność od interwencji władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej w wykonywaniu funkcji sądowych. Funkcjonowanie sądów w zakresie kompetencji

⁴¹⁹ Wyrok z 15 IX 1998 r., K.10/98, OTK ZU Nr 5/98, s. 407.

⁴²⁰ P. Sarnecki, Komentarz do art.1 M.K., (w:) Komentarz ... , op.cit., s. 16 - 17.

⁴²¹ Orzeczenie z 9 XI 1993 r., K.11/93, OTK ... , t.2, s. 1211.

⁴²² Orzeczenie z 21 XI 1994 r., K.6/94, OTK w 19194 r., cz. II, s. 91.

jurysdykcyjnych nie może podlegać jakiegokolwiek ingerencji ze strony organów administracyjnych.

Doktryna ujmuje zasadę niezawisłości sądownictwa w dwojaki sposób:⁴²³

1/ wyróżniając jej trzy aspekty: a/ niezawisłość funkcjonalną (odrębność przedmiotu sporu); b/ niezawisłość organizacyjną (samodzielność struktur organizacyjnych); c/ osobistą niezależność sędziów.

2/ wyodrębniając: a/ niezależność sądów (odpowiada niezawisłości funkcjonalnej i organizacyjnej) i b/ niezawisłość sędziów.

Niezależność sądów jest precyzowana przez zakaz przejmowania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą kontroli nad orzecznictwem sądowym i wyłączenie, poza instytucją prawa łaski, możliwości zmiany bądź uchylecia przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą orzeczenia sądowego.

Niezawisłość sędziego tworzą m.in. bezstronność w stosunku do przedmiotu sporu i uczestników postępowania⁴²⁴, samodzielność wobec innych organów sądowych, uniezależnienie od wpływu czynników społecznych⁴²⁵.

U podstaw niezawisłości sędziowskiej leży prawo każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. W sensie bezpośrednim oznacza to wyłączenie jakiegokolwiek zewnętrznej ingerencji w proces sędziowskiego orzekania. Sędzia powinien być niezależny zarówno od stron sporu, jak i organów państwa⁴²⁶. Obowiązek bezstronności ma szerszy zakres niż ochrona zasady niezawisłości. O ile zasada odnosi się do oddziaływania podmiotów zewnętrznych, o tyle obowiązek bezstronności obliguje sędziego do przeciwstawienia ocenom płynącym z jego doświadczenia, stereotypów i uprzedzeń. Sędzia sprzeniewierza się zasadzie niezawisłości, jeżeli uzależnia podejmowaną przez siebie decyzję od wpływu podmiotu zewnętrznego. Nie jest to jakikolwiek wpływ. Decyduje podjęcie rozstrzygnięcia zgodnie z sugestią podmiotu zewnętrznego. W konsekwencji niezawisłość nie jest wyłącznie podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego, należy bowiem ona do istoty prawidłowego wykonywania zawodu i w tym znaczeniu niezawisłość sędziego jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Zasada

⁴²³ Por. L. Garlicki, Prawo do sądu, (w:) Prawa człowieka. Model prawny, red. R. Wieruszewski, Ossolineum 1991, s. 541.

⁴²⁴ Zob. K. Piasecki, Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce, Warszawa 1995, s. 116 - 119, 124 - 129.

⁴²⁵ Por. K. Działocha, Prawo do sądu w poglądach TK, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 1995, Prawo CCXLVII, s. 77: „Element bezstronności sądu - według standardów międzynarodowych oznacza taki sąd, którego nie można identyfikować z interesami jednej ze stron sporu”.

⁴²⁶ K.11/93, OTK ... , t. 2, s. 1212.

niezawisłości wyznacza nie tylko uprawnienia, ale i określone obowiązki sędziów. Każde zachowanie będące sprzeniewierzeniem się zasadzie niezawisłości jest jednocześnie przewinieniem dyscyplinarnym określonym w Prawie o ustroju sądów powszechnych - jako uchybienie godności (art.80 par.1) ⁴²⁷. Może ono doprowadzić do wydalenia sędziego z zawodu jedynie w drodze postępowania dyscyplinarnego. Decyzja w tej kwestii nie może być pozostawiona organom pozasądowym, w szczególności władzy wykonawczej ⁴²⁸.

Z konstytucyjną zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości łączyła się ściśle, wyinterpretowana z art.1 przepisów konstytucyjnych, **zasada prawa do sądu** ⁴²⁹.

Prawo do sądu, chociaż nie wyrażone wprost w Konstytucji wynikało z jej art.1 i art.56 ust.1. Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także postępowania, w których przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynikało z zasady zawartej w art.1 konstytucji. Za taką wykładnią art.1 Konstytucji przemawiały również przepisy art.14 i 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ratyfikowane przez Polskę ⁴³⁰.

Przyjęcie w konstytucji terminu „demokratyczne państwo prawne” stanowi po pierwsze istotną wskazówkę interpretacyjną, nakazującą przy wyjaśnianiu niejasnych zasad proceduralnych nadawanie im takiego znaczenia, aby nie przeszkadzały jednostce

⁴²⁷ Tamże, s. 1213. Por. S. Paweła, Zasada niezawisłości sędziowskiej w poglądach Trybunału Konstytucyjnego (w:) Konstytucja i gwarancje... ,op.cit., s. 148 - 152 oraz aprobowana glosa do tego orzeczenia K. Buchały, P i P 1994, z. 5, s. 106 - 110.

⁴²⁸ Tamże, s. 1214. TK uznał za niezgodny z zasadą podziału władzy i z art.62 w pow. z art.60 ust.2 Konstytucji art.59 1 par.1 i 2 ustawy z dnia 20VI 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 15 V 1993 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa, powołaniu sądów apelacyjnych (Dz.U. Nr 47, poz. 213) przez to, że wprowadził szczególny tryb postępowania przeciwko sędziemu, który sprzeniewierzył się zasadzie niezawisłości udziałem władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości). za naruszenie art.1 M.K. uznano także regulację art.59 1 par.4 przyznającą Ministrowi Sprawiedliwości dominującej w stosunku do samorządu sędziowskiego pozycji w procedurze powoływania sędziów.

⁴²⁹ Orzeczenie z 13 III 1996 r., OTK ZU Nr 2/96, s. 100.

⁴³⁰ Dz.U. z 1977 r., zał. do Nr 38, poz. 167. Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK ... ,t. 2, s. 724., z 25 II 1992 r., K.4/91, tamże, s. 751. Art.56 ust.1 i 3 Konstytucji był podstawą kontroli ustawodawstwa w zakresie ochrony praw obywateli jeszcze przed zmianą Konstytucji w 1989 r. W orzeczeniu z 12 IV 1989 r., Uw.9/88, TK uznał, że przepis rozporządzenia RM z 1987 r. przyznając organom administracji państwowej prawo rozstrzygania o odszkodowaniu za szkody wyrządzone w uprawach rolnych przez dzikie zwierzęta narusza zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Są to bowiem sprawy z zakresu prawa cywilnego, a zatem należą do właściwości sądów, OTK ... , t.1, s. 454 - 459.

w sądowym dochodzeniu swych roszczeń, a po drugie, zasada państwa prawnego ustanawia dla ustawodawcy obowiązek dokonywania zmian ustawodawczych w sposób urzeczywistniający treści państwa prawnego⁴³¹. Powołane przepisy konstytucyjne (art.1 i art.56 ust.1 p.u.m.) należało rozumieć w dwojaki sposób:

1/ jako dyrektywę dla ustawodawcy, aby przepisy, które były wydane przed wejściem w życie art.1 Konstytucji, a które wyłączały sądową ochronę praw obywateli zostały dostosowane do tej konstytucyjnej zasady (dotyczy to także przepisów wydanych po wejściu w życie art.1 p.u.m.).

2/ wytyczną dla interpretacji obowiązujących przepisów⁴³² (milczenie ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu⁴³³). Z zasady państwa prawnego wynika obowiązek pozytywny do dokonywania zmian ustawodawczych w sposób urzeczywistniający treści państwa prawnego.

Zasada prawa do sądu oznacza:

1/ dopuszczalność ograniczeń praw obywatela „tylko na podstawie rozstrzygnięcia sądowego, wydanego po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania, a w aspekcie podmiotowym formułuje prawo obywatela, którego prawa zostały naruszone, do żądania ostatecznego określenia jego sytuacji prawnej przez organ sądowy”⁴³⁴;

2/ prawo do żądania „rozpoznania i ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy karnej, cywilnej i administracyjnej przez sąd niezależny od innych organów państwowych i partii politycznych, podległy tylko Konstytucji i ustawie”⁴³⁵;

3/ istnienie procedur pozwalających jednostce na dochodzenie jej praw i wolności oraz zaskarżenie każdego ostatecznego rozstrzygnięcia organu państwowego ze względu na niezgodność z konstytucyjnymi prawami i wolnościami⁴³⁶;

4/ uprawnienie jednostki do rozstrzygnięcia sprawy przez bezstronny i niezależny sąd, ustanowiony przez ustawę⁴³⁷.

⁴³¹ Orzeczenie z 13 III 1996 r., K.11/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 100.

⁴³² TK powołał w tej materii opinię por. L. Garlickiego : „Zasadą wykładni przepisów niejasnych lub nie do końca regulujących kwestie proceduralne, winno być nadawanie im takiego znaczenia, by nie przeszkadzały one jednostce w sądowym dochodzeniu swoich roszczeń”, Opinia do orzeczenia z 25 II 1992 r., K.3/91, s. 23. Autor powołuje poglądy S. Rozmaryna, Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1967, s. 36.

⁴³³ K.3/91, OTK ..., t. 2, s. 727, Uchwała z 25 I 1995 r., W.14/92, OTK w 1995 r., cz.I, s. 226.

⁴³⁴ L. Garlicki, Prawo do sądu, (w:) Prawa człowieka. Model prawny, red. R. Wieruszewski, Ossolineum 1991, s. 538.

⁴³⁵ L. Wiśniewski, Gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela w przyszłej konstytucji, (w:) Prawa i wolności człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji, Poznań 1990, s. 72 - 72.

⁴³⁶ Z. Kędzia, Zasady konstytucyjnego katalogu praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela (w:) Prawa, wolności ... , j.w. s. 62.

Trybunał Konstytucyjny przyjmował szeroki zakres znaczeniowy prawa do sądu. „*Jakakolwiek wykładnia ścieśniająca art.1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*”. Prawo jednostki do sądu obejmuje prawo do „*rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne*”⁴³⁸.

Późniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odchodzi od poglądu o ograniczeniu konstytucyjnej regulacji prawa do sądu wyłącznie do zapewnienia jednostce dostępu do sądu w ogóle i włączeniu określenia zakresu dostępności do sądu do materii ustawodawstwa zwykłego⁴³⁹. Treść art.56 ust.1 i 3 p.u.m. konkretyzowały przepisy art.2 par.1 ustawy z dnia 20 VI 1985 r.(Dz.U. z 1990 r., Nr 23, poz. 138 z późn.zm.) oraz art.2 par.1 k.p.c., które wyraźnie formułują zasadę domniemania drogi sądów powszechnych do rozpoznawania spraw cywilnych⁴⁴⁰.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje także rozstrzyganie spraw o charakterze administracyjnym, m.in. sprawy świadczeń z tytułu pomocy społecznej, w tym zasiłku celowego w postaci biletu kredytowego⁴⁴¹.

Zakresem podmiotowym prawa do sądu objęci są nie tylko obywatele, lecz także „inne podmioty uczestniczące w obrocie prawnym” (np. związki zawodowe - K.4/91) oraz cudzoziemcy (w sprawach praw obywatelskich z wyłączeniem praw politycznych, np. prawa wyborczego (K.1/92)).

Trybunał Konstytucyjny przyjmował oprócz formalnego rozumienia prawa do sądu (dostępność drogi sądowej w ogóle) rozumienie materialne (możliwość skutecznej ochrony praw na drodze sądowej). Ochrona sądowa powinna mieć charakter rzeczywisty. Musi być zagwarantowane m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń⁴⁴².

Składnikami prawa do sądu są:

- prawo dostępu do sądu,

⁴³⁷ L. Garlicki, Synteza, (w:) Organy ochrony prawa - Regulacja w nowej konstytucji, Studia Konstytucyjne 1989, t.V, s. 18 - 21.

⁴³⁸ Orzeczenie z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK ... , t.2, s. 776 - 777.

⁴³⁹ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.4/91, tamże, s. 752. Por. krytycznie Z. Czeszejko - Sochacki, Konstytucyjne prawo do sądu, P i P 1992, z. 10, s. 22 - 23.

⁴⁴⁰ Orzeczenie z 8 XII 1992 r., K.3/92, OTK ... , t.2, s. 972. Zob. też L. Garlicki, Przegląd orzecznictwa TK w 1992 roku, Przegląd Sądowy 1993, nr 3, s. 79 - 80.

⁴⁴¹ Orzeczenie z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK ... , t.2, s. 777, orzeczenie z 29 IX 1993 r., K.17/92, tamże, s. 1166.

⁴⁴² Uchwała z 25 I 1995 r., W.14/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 226.

- prawo do odpowiedniej (właściwej) procedury w postępowaniu przed sądem (tzw. zasada proceduralnej sprawiedliwości),
- prawo do wyroku sądowego,
- prawo do obrony.

Prawo do odpowiedniej (sprawiedliwej) procedury w sprawach dotyczących ochrony interesów prawnych obywateli jest realizowane jeżeli:

- postępowanie w sprawach dotyczących praw jednostki jest prowadzone w sposób wnikliwy, „w miarę potrzeby z udziałem w postępowaniu wyjaśniającym zainteresowanego”⁴⁴³,
- sformułowania ustawowe pozostawiające znaczny margines swobodnego uznania (np. „szczególnie uzasadnione wypadki” w odniesieniu do zwalniania dyrektorów szkół) nie dają podstawy do decyzji o czysto subiektywnym charakterze⁴⁴⁴,
- zapewniona jest dwuinstancyjność postępowania. Zasada dwuinstancyjności postępowania nie wynika wprost z Konstytucji, jednakże jest ściśle wkomponowana w model sądownictwa powszechnego. Model ustrojowy władzy sądowniczej jest oparty na systemie sądów powszechnych (rejonowych, wojewódzkich i apelacyjnych) z zakodowanym w nich prawem do środka odwoławczego od orzeczeń sądu I instancji do sądu II instancji. Zasada ta obowiązuje w postępowaniu cywilnym, upadłościowym i układowym⁴⁴⁵.

Prawo do wyroku sądowego, w rozumieniu wąskim, to prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w określonych ustawowo terminach. W rozumieniu szerokim dotyczy prawa do orzeczenia o odpowiedniej charakterystyce⁴⁴⁶.

Prawo do obrony należy pojmować szeroko jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania, a więc także podejrzanemu, aż do prawomocnego zakończenia postępowania, a także na etapie wykonywania kary. Nie ogranicza się ono tylko do posiadania przez oskarżonego obrońcy, lecz obejmuje całokształt instytucji prawnych, przewidzianych w ustawach karnych, których wykorzystanie pozwala oskarżonemu dowodzić swojej niewinności lub wskazywać na okoliczności mogące mieć wpływ na orzeczenie o winie i w konsekwencji na wymiar kary. Zgodnie z art.63 ust.2 p.u.m. prawo do obrony nie może być rozumiane inaczej,

⁴⁴³ W.2/91, OTK w 1991 r., s.221.

⁴⁴⁴ W.1/91, OTK w 1991 r., s. 201.

⁴⁴⁵ Orzeczenie z 27 VI 1995 r., K.4/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 188. TK zmienił swoje wcześniejsze stanowisko, wyrażone w uchwale W.2/91, OTK w 1991 r., s. 221, odmawiające rangi konstytucyjnej zasadzie dwuinstancyjności, z uwagi na to, iż rozstrzyga o tym każdorazowo ustawodawca.

⁴⁴⁶ Por. W. Taras, A. Wróbel, Zarys koncepcji Państwa prawnego ... , op.cit., s. 45.

jak tylko prawo do obrony oskarżonego (podejrzanego) w toku postępowania karnego⁴⁴⁷.

Aspekt ustrojowy prawa do sądu związany jest z charakterem sądów jako typem organów państwa⁴⁴⁸. W aktach prawa międzynarodowego wymienia się podstawowe cechy ustrojowe sądów. Mają one być organami „właściwymi, niezawisłymi, bezstronnymi i ustanowionymi przez ustawę” (art.14 ust.1 Międzynarodowych Paktów Praw Osobistych i Publicznych, art.6 ust.1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach).

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez sądy powszechne i szczególne, stanowi w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych gwarancji poszanowania praw obywatelskich⁴⁴⁹. Gwarancją poszanowania praw i wolności obywatelskich jest również zasada niezawisłości sędziowskiej będąca fundamentem konstrukcji demokratycznego państwa prawa oraz jednym z elementów zasady podziału władz. Chodzi przy tym o to znaczenie niezawisłości sędziego, które nie utożsamia jej wyłącznie z podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego i w którym jest ona składnikiem istoty prawidłowego wykonywania zawodu⁴⁵⁰.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uTORowało drogę do nowej regulacji konstytucyjnej. Elementy zawarte poprzednio w trzech przepisach konstytucyjnych (art.1, art. 56 ust.1 p.u.m. - prawo do sądu i art. 62 p.u.m - niezawisłość sędziowska) wyraża obecnie jeden art. 45 ust.1 Konstytucji z 2 IV 1997 r. : „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”⁴⁵¹. Natomiast art.77 ust.2 stanowi, że: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

⁴⁴⁷ Orzeczenie z 20 X 1992 r., K.1/92, OTK ... , t. 2, s. 938.

⁴⁴⁸ Por. K. Działocha, Podstawowe kierunki i problemy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (w:) Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986 - 1993, Warszawa 1996 , t.1, s. 39; tenże, Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 1817, Prawo CCXLVII, Wrocław 1995, s. 74.

⁴⁴⁹ Uchwała z 14 IX 1994 r., W.5/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 168. Por. orzeczenia z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK ... , t.2, s. 776; z 8 XII 1992 r., K.3/92, tamże, s. 772; z 29 IX 1993 r., K.17/92, tamże, s. 1166 - 1167.

⁴⁵⁰ Orzeczenie z 9 XI 1993 r., K.11/93, tamże, s. 1211, 1213. Zob. uchwały w sprawach W.3/92, W.15/93, W.1/94, W.5/94.

⁴⁵¹ Na art.45 ust.1 konstytucji jako wyrażający zasadę prawa do sądu TK powoływał się jeszcze przed referendum zatwierdzającym Konstytucję RP w orzeczeniu z 8 IV 1997 r., K.14/96, OTK ZU Nr 2/97, s. 122.

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1/ prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym;

2/ prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3/ prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd ⁴⁵².

Podmiotowy zakres prawa do sądu obejmuje „każdego”, tzn. każdą osobę fizyczną, a także osoby prawne prawa prywatnego. Podmiotom prawa publicznego prawo do sądu przysługuje jednak tylko wtedy, gdy nie występują one jako organ władzy publicznej, lecz tak jak inne podmioty poszukują ochrony swoich praw na gruncie prawa prywatnego ⁴⁵³.

Pewne trudności powstają przy próbie określenia zakresu przedmiotowego. Z brzmienia powołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa. Pojęcie „sprawy” nie zostało jednak określone w sposób jednoznaczny w doktrynie czy też orzecznictwie. Poszczególne gałęzie prawa przyjmują różne znaczenia tego terminu. Ich doktryna również nie formułuje jasnych dyrektyw interpretacyjnych art.45 ust.1 konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ⁴⁵⁴ ustalając wykładnię tego przepisu należy wziąć pod uwagę art.175 ust.1, który stanowi: „Wymiar sprawiedliwości w RP sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Istotą wymiaru sprawiedliwości jest rozstrzygnięcie sporów prawnych ⁴⁵⁵. Sens znaczeniowy konstytucyjnego zwrotu „sprawa” byłby następujący: spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi. Poza zakresem prawa do sądu znalazłyby się natomiast spory, w których stroną nie byłby choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, tzn. m.in. sprawy ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

⁴⁵² Zob. szerzej Z. Czeszejko - Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP (Ogólna charakterystyka), P i P 1997, nr 11 - 12.

⁴⁵³ Postanowienie z 18 XI 1998 r., K.20/98, OTK ZU Nr 1/99, s. 71.

⁴⁵⁴ Wyrok z 9 VI 1998 r., K.28/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 299.

⁴⁵⁵ Por. S. Włodyka, Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1968, s. 16; L. Ga5rlicki, Prawo konstytucyjne, cz. II, Warszawa 1998, s. 146. Por. H. Mądrzak, Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (w:) Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu to spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz prawnokarnych. Prawo do sądu przysługuje niezależnie od tego, czy strony stosunku są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym czy też wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu żaden stosunek materialnoprawny nie istnieje⁴⁵⁶. Jednocześnie pamiętać należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa TK, wynika dyrektywa interpretująca, która zakazuje zawężającej wykładni prawa do sądu⁴⁵⁷.

Analiza orzecznictwa TK i poglądów doktryny prowadzi do następujących wniosków:

- 1/ art. 54 ust.1 i art. 77 ust.2 konstytucji ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu⁴⁵⁸;
- 2/ art.77 ust.2 konstytucji należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art.45 ust.1 konstytucji⁴⁵⁹;
- 3/ między postanowieniami art.45 ust.1 i art.77 ust.2 istnieje organiczna więź, a treść art.77 ust.2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu⁴⁶⁰

Pomimo zawartego w Konstytucji RP domniemania drogi sądowej dopuszczalne są pewne ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki, jeżeli:

- 1/ ograniczenia wynikają z przepisów ustawy zasadniczej, np. art.81 przewidujący dochodzenie praw w nim wymienionych wyłącznie w granicach określonych w ustawie;
- 2/ za ich wprowadzeniem przemawia konieczność uwzględnienia dwóch norm konstytucyjnych w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie.
- 3/ spełniają warunki z art.31 ust.3 konstytucji.

⁴⁵⁶ Por. H. Mądrzak, Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (w:) Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.

⁴⁵⁷ Orzeczenia z 21 I 1992 r., K.8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 82; z 29 IX 1993 r., K.17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 308; z 8 IV 1997 r., K.14/96, OTK ZU Nr 2.97, s. 122.

⁴⁵⁸ Wyrok z 9 VI 1998 r., K.28/97, OTK ZU Nr4/98, poz.50. Zob. też A. Wasilewski, Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu (w:) Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego

⁴⁵⁹ Wyrok z 14 VI 1999 r., K.11/98, OTK ZU Nr 5/99, poz.97. Zob. H. Pietrzykowski, Prawo do sądu, Przegląd Sądowy 1999, nr 11 - 12.

⁴⁶⁰ Wyrok z 16 III 1999 r., SK.19/98, OTK ZU Nr 3/99, poz.36; z 10 V 2000 r., K.21/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz.109. Zob. Z. Czeszejko - Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, P i P 1997, nr 11 - 12.

7. Zasada sprawiedliwości społecznej i równości w prawie

Zasada sprawiedliwości społecznej istniała, jako norma konstytucyjna, już przed zmianą Konstytucji z 29 XII 1989 r. Uznawano ją za naczelną zasadę państwa socjalistycznego zawartą wprost w ówczesnym art.5 pkt 5 Konstytucji (w wersji z 1976 r.) stanowiącym, iż „Polska Rzeczpospolita Ludowa (...) urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej, likwiduje wyzysk człowieka przez człowieka i przeciwdziała naruszeniu zasad współżycia społecznego”.

W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, wydanych przed 29 XII 1989 r., zasada sprawiedliwości społecznej występowała w kontekście zasady równości jako dyrektywa o charakterze programowym określająca aktywność PRL i jej organów w stosunkach wewnętrznych państwa i korekta zasady równości na korzyść obywateli i będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. Zakresy pojęciowe obu tych zasad są jednak różne ⁴⁶¹.

Nakaz urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej wynikał wprost z art.5 pkt 5 Konstytucji. Była to ogólna formuła o treści dokładnie nie oznaczonej. Tworzyły ją relacja „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy (art.19 ust.3), wyrażająca sprawiedliwy związek między pracą i płacą oraz określone wartości i cele działalności PRL (np. likwidacja wyzysku człowieka przez człowieka, rozwój każdego człowieka, coraz lepsze zaspokajanie potrzeb obywateli - art.4) ⁴⁶².

Początkowo Trybunał Konstytucyjny dawał wyraz wątpliwościom, co do możliwości uznania zasady sprawiedliwości społecznej za samoistną podstawę oceny zgodności prawa z Konstytucją i jej prawnego znaczenia ⁴⁶³. W orzeczeniu z 9 II 1988 r., (U.7/87) ⁴⁶⁴ TK uznał badane przepisy za sprzeczne zarówno z zasadą sprawiedliwości, jak i z zasadą równości. Jednoznaczne stanowisko w tej kwestii TK zajmował w orzeczeniach z 30 XI 1988 r., (K.1/88) i z 4 XII 1990 r., (K.12/90). Zasada sprawiedliwości społecznej była pierwszą i najważniejszą, mającą charakter normatywny ⁴⁶⁵, przyczyną stwierdzenia niezgodności badanych przepisów ustaw z Konstytucją. W tej fazie orzecznictwa (tj. do zmiany Konstytucji w 1989 r.) Trybunał

⁴⁶¹ Orzeczenie z 28 V 1986 r., U.1/86, OTK ... , t. 1, s. 60, 5 XI 1986 r., U.5/86, tamże, s. 84.

⁴⁶² Orzeczenie z 9 III 1988 r, U.7/87, tamże, s. 207.

⁴⁶³ Por. K. Działocha, Podstawowe kierunki i problemy ... , op.cit., s. 26, tenże, Konstytucyjne zasady treści prawa ... , op.cit., s. 104 - 105, tenże, Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce (w:) Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych, Wrocław 1990, s. 156; L. Garlicki, Głosa do orzeczenia TK z 28 V 1986 r., U.1/86, P i P 1986, nr 9.

⁴⁶⁴ OTK ... , t. 1 , s. 198.

⁴⁶⁵ K.1/88, tamże, s. 288.

Konstytucyjny ograniczał się w swoich rozważaniach jedynie do tzw. sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybtywnej).

Sprawiedliwość rozdzielcza reguluje podział dóbr publicznych między członków grupy lub społeczności proporcjonalnie do ich zasług. Sprawiedliwość wyrównawcza zakłada równość wymienianych dóbr lub odszkodowanie za wyrządzoną krzywdę. Obie nie są zasadami (typami zasad) odrębnymi. Sprawiedliwość kommutatywna jest „albo całkowicie podporządkowana kryteriom sprawiedliwości rozdzielczej (...) albo da się sprowadzić wyłącznie do zasady przestrzegania umów”⁴⁶⁶.

W orzeczeniu z 9 III 1988 r. (U.7/87)⁴⁶⁷ Trybunał Konstytucyjny podał podstawowe cechy sprawiedliwości rozdzielczej. Jej założeniem jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Jeżeli ktoś jednakowo traktuje istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tą samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi (np. potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi) to jest sprawiedliwy. *„Równe traktowanie nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr, a więc ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej wagi ich potrzebom i interesom”*⁴⁶⁸.

Z zasady sprawiedliwości społecznej wynikają dwie formuły: „równych należy traktować równo” oraz „podobnych należy traktować podobnie”. Przyjmując drugą uwzględniamy, przy normowaniu zasad rozdziału dóbr i przyznawaniu prawa do ich nabycia, stopień (natężenie) występowania u poszczególnych osób (kategorii osób) pewnych cech branych pod uwagę w procesie rozdziału danych dóbr. Zakłada się zatem istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych osób (kategorii osób) a należnym im traktowaniem (zasada relewantności). Jej realizacja odbywa się głównie poprzez: zasady rozdziału według zasług (ponoszonych obciążeń) oraz według potrzeb sprowadzonych do tzw. potrzeb elementarnych⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ W. Sadurski, Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia, Warszawa 1988, s. 70, 75 - 76.

⁴⁶⁷ OTK ... , t. 1, s. 203.

⁴⁶⁸ W orzeczeniach z 9 V 1989 r., Kw.1/89 i z 11 X 1989 r., K.4/89 Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej uznał podmiotowe zróżnicowanie praw obywateli w zależności od tego, kiedy podjęli zatrudnienie (dotyczyło to obywateli, którzy pracę zawodową rozpoczęli przed powstaniem Polski Ludowej, a w okresie po powstaniu państwa ludowego jedynie uzupełnili swój staż ubezpieczeniowy). Por. orzeczenie z 12 X 1993 r., K.4/93, OTK ... , t. 2, s. 1174.

⁴⁶⁹ W odniesieniu np. do renty inwalidzkiej zasada podziału według pracy powinna ustąpić pierwszeństwa zasadzie podziału według potrzeb - K.1/88, OTK ... , t.1, s. 288. O konieczności korygowania zasadą socjalną podziału „według potrzeb” konstytucyjnej zasady podziału „według pracy” w sferze rozdziału świadczeń ubezpieczeniowych por. orzeczenia z 9 V 1989 r., Kw.1/89. OTK ... , t. 1, s. 374; z 6 IV 1993

Nowelizacja Konstytucji z 29 XII 1989 r. umieściła zapis o sprawiedliwości społecznej w art.1 przepisów konstytucyjnych: "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Art.77 M.K. utrzymał te przepis w mocy.

Urzeczywistnianie sprawiedliwości społecznej nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego stanowienia prawa, by nie naruszało ono ani zasady sprawiedliwości, ani zasady równości jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli ⁴⁷⁰. Oznacza również:

- obowiązek sprecyzowania kryteriów podziału dóbr i wyrażenia ich w języku prawnym tak, aby dało się na ich podstawie możliwie jednoznacznie ustalić, czy i które kategorie obywateli mają prawo do otrzymania rozdzielanych dóbr, w jakich ilościach dobra te zostały przyznane, na kim spoczywają obowiązki realizacji tych praw i w jaki sposób dochodzić wypełnienia tych obowiązków ⁴⁷¹;
- wybór, przez organy realizujące tę zasadę, hierarchii określonych formuł służących realizacji, w danej sytuacji regulowanej prawem. W sferze działalności ustawodawczej państwa wybór jest przede wszystkim prawem i obowiązkiem Sejmu. Wybór dokonany przez Sejm w ustawach podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego ⁴⁷².
- przestrzeganie reguł dokonywania zmiany sytuacji prawnej obywateli względem państwa, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego i nakazują chronić prawa słusznie nabyte przed natychmiastowym działaniem nowego prawa niekorzystnym dla obywatela ⁴⁷³;
- w systemie ubezpieczeń społecznych - uwzględnianie jego funkcji redystrybucyjnej (określone spłaszczanie wysokości świadczeń na korzyść osób posiadających niską podstawę wymiaru świadczenia i na niekorzyść osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczenia). Za takim rozumieniem funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń społecznych przemawia zasada solidarności społecznej nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń ⁴⁷⁴;

r., K.7/92, OTK ... , t. 2, s. 1055. W orzeczeniu z 1 VI 1993 r. P.2/92, OTK ... , t.2, s. 1105 TK uznał, iż formuła sprawiedliwości podziału według potrzeb rozumianych jako potrzeby podstawowe, które państwo musi zabezpieczyć jest podstawą konstytucyjną prawa do zasiłku bezrobotnego - jedyne go żywiciela rodziny pomimo braku wymaganego stażu zasiłkowego (180 dni zatrudnienia w ciągu 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania). Nabycie praw do zasiłku przez takie osoby dotknięte bezrobociem, nawet w złej sytuacji ekonomicznej Państwa powinno być respektowane.

⁴⁷⁰ Orzeczenia z 8 V 1990 r., K.1/90, OTK .. , t.1, s. 511; z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK .. , t.2, s. 776.

⁴⁷¹ U.7/87, OTK ... , t.1, s. 204.

⁴⁷² K.1/88, tamże, s. 287 - 288.

⁴⁷³ Orzeczenie z 2 III 1993 r., K.9/92, OTK ... , t.2, s. 1047.

⁴⁷⁴ Orzeczenie z 11 II 1992 r., K.14/91, tamże, s. 828. Por. W. Szubert, Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu, Warszawa 1987, s. 63.

- w sferze działalności socjalnej obowiązek państwa zapewnienia warunków egzystencji między innymi także ludziom zdolnym do pracy i gotowym do jej przyjęcia w ramach stosunku pracy, ale pracy nie mających ⁴⁷⁵. Służące temu zabezpieczenie społeczne, gwarantowane przez państwo bezrobotnym, powinno wyrażać się w zapewnieniu im, co najmniej minimum socjalnego, nawet po upływie okresu uprawniającego do pobierania zasiłku dla bezrobotnych, jeżeli pozostają oni nadal bez pracy nie z własnej winy lub nie mają innych źródeł utrzymania ⁴⁷⁶;

- obowiązek państwa szczególnej dbałości o potrzeby mieszkaniowe tych, którzy z niezawinionych przez siebie, a najczęściej nieodwracalnych przyczyn, nie są w stanie skutecznie zatroszczyć się o samodzielne zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych ⁴⁷⁷.

Interpretacja art.1 przepisów konstytucyjnych jedynie w ujęciu sprawiedliwości dystrybutywnej wywołała krytyczną reakcję doktryny. (Istotnie Trybunał Konstytucyjny rzadko odwoływał się do sprawiedliwości wyrównawczej (kommutatywnej)⁴⁷⁸. Podobne wątpliwości wzbudziło stanowisko TK w kwestii sprawiedliwości proceduralnej ⁴⁷⁹.

Założeniem sprawiedliwości dystrybutywnej jest jednakowe traktowanie ludzi w obrębie danej klasy (kategorii), czyli podmiotów mających tę sama cechę istotną. Chodzi więc o stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej uwagi ich potrzebom i interesom. Zasada sprawiedliwości dystrybutywnej odgrywa szczególną rolę przy rozdziale dóbr o charakterze podstawowym, a do takich niewątpliwie należy pomoc w pokrywaniu wydatków na utrzymanie mieszkania o wielkości niezbędnej dla zaspokojenia uzasadnionych potrzeb uprawnionego i jego rodziny ⁴⁸⁰.

⁴⁷⁵ Orzeczenie z 1 VI 1993 r., P.2/92, OTK .. , t.2, s.1106. Por. orzeczenia z 13 VII 1993 r., P.7/92, tamże, s. 1131; z 12 IV 1994 r., U.6/93, OTK w 1994 r., cz.I, s.66; z 27 VI 1995 r., K.4/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 181.

⁴⁷⁶ P.7/92, OTK ..., t.2, s. 1131, 1133.

⁴⁷⁷ Orzeczenie z 23 X 1995 r., K.4/95, OTK ZU Nr 2/ 95, s. 95 - dotyczyło powierzenia gminom funkcji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej tj. mieszkańców gminy.

⁴⁷⁸ Formułę zasady sprawiedliwości wyrównawczej „każdemu według zobowiązań, które dobrowolnie wziął na siebie” TK przyjął w orzeczeniach z 8 V 1990 r., K.1/90, OTK ... , t. 1, s. 519; z 13 IX 1990 r., U.4/90, tamże, s. 581 (por. krytyczne glosy S. Biernata P i P 1991, z.6, s. 106 - 111 i E. Fojcik - Mastalskiej, R. Mastalskiego Przegląd Sądowy 1991, nr 1 - 2, s. 111 - 116); z 11 II 1992 r., K.14/91, z 15 XI 1992 r., K.6/92, OTK ..., t.2 , s.978 - 979. (por. glosa F. Zolla, Prz. Sąd. 1993, nr 7 - 8, s. 71 - 80).

⁴⁷⁹ L. Morawski, Spór o pojęcie państwa prawnego, P i P 1994 , z.4, s.7. Por. replikę K. Działochy, W. Gromskiego, Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny, P i P 1995, z.3, s. 12.

⁴⁸⁰ Orzeczenia U.7/87, K.7/90, K.17/95, K.10/96 oraz orzeczenie z 4 II 1997 r. P.4/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 26.

Trybunał Konstytucyjny usiłował niejednokrotnie łączyć, w orzeczeniach dotyczących wysokości świadczeń emerytalnych formułę sprawiedliwości wyrównawczej (nakaz kształtowania wysokości świadczeń emerytalnych proporcjonalnie do wysokości opłaconych składek) z formułą solidarności społecznej (potrzeba utrzymywania najniższych emerytur na poziomie zapewniającym przynajmniej minimum egzystencji)⁴⁸¹.

Z wielu możliwych znaczeń pojęcia sprawiedliwości⁴⁸². Trybunał Konstytucyjny, poza formułami „od każdego według jego zdolności każdemu według jego pracy”, „każdemu według zasług”, „każdemu według potrzeb” oraz „każdemu według zobowiązań, jakie wziął na siebie” uzasadniając problem preferencji grupowych w przypadku rozdziału dóbr w sytuacji względnego niedostatku odwoływał się do formuły „każdemu według jego pozycji”. Zgodnie z nią dzieli się ludzi na różne kategorie przedstawiając pewne osoby należące do tej kategorii jako wyjątkowe, domagające się przywilejów. Takie wyodrębnienie nie ma nic wspólnego z preferencjami grupowymi mającymi na celu np. wyrównanie społecznych krzywd czy upośledzeń. TK opowiedział się za rozróżnieniem wyodrębnienia odpowiadającego poczuciu sprawiedliwości i wyodrębnienia opartego na arbitralności. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności. Wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji⁴⁸³.

Wyrazem sprawiedliwości, o której była mowa w art.1 przepisów konstytucyjnych jest między innymi zachowanie właściwej proporcji pomiędzy zdarzeniem wywołującym powstanie, z mocy prawa, niekorzystnej dla człowieka sytuacji, a intensywnością związanej z tą sytuacją dolegliwości⁴⁸⁴.

Nietrafny jest też zarzut, co do zbyt ubogiej interpretacji sprawiedliwości społecznej w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej.

⁴⁸¹ Np. K.14/91, OTK ... , t. 2, s. 828 - 829, 833. Zob. T. Dybowski, Zasada sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Sądownictwo Konstytucyjne, Studia i Materiały, t. II, Warszawa 1996, s. 82 - 93.

⁴⁸² Ch. Perelman, O sprawiedliwości, Warszawa 1959, spośród najbardziej rozpowszechnionych koncepcji sprawiedliwości wymienia: 1/ każdemu to samo, 2/ każdemu według jego zasług, 3/ każdemu według jego dzieł, 4/ każdemu według jego pozycji, 5/ każdemu według jego potrzeb, 6/ każdemu według tego, co przysądza mu prawo.

⁴⁸³ Orzeczenie z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK ... , t. 1, s. 535 - 536. Por. orzeczenie z 12 X 1993 r., K.4/93, OTK ... , t. 2, s.1172. Odmiennie w orzeczeniu z 14 III 1995 r., K.13/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 76 TK przyjął, iż konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej nie wymaga, aby na wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej były przeznaczane relatywnie wyższe środki niż na wynagrodzenia pracowników sfery gospodarczej, niezależnie od sytuacji budżetu państwa, jego obciążeń wydatkami koniecznymi i niemniej uzasadnionymi.

⁴⁸⁴ Orzeczenie z 18 II 1997 r., K.16/96, s. 36.

J. Rawls wymienia trzy typy sprawiedliwości proceduralnej:⁴⁸⁵

- 1/ „czystą” (tzw. sprawiedliwość czysto proceduralna), oceniając sprawiedliwość procedury abstrahujemy od rezultatu jej przestrzegania;
- 2/ „doskonałą” charakteryzującą się: a/ określeniem niezależnego kryterium uczciwego podziału, odrębnego i uprzednio przyjętego wobec stosowanej procedury postępowania, b/ możliwością zaprojektowania procedury niezawodnie prowadzącej do pożądanego rezultatu;
- 3/ „niedoskonałą” - istnieje niezależne, od sprawiedliwości procedury, kryterium sprawiedliwości rezultatu.

Zdaniem W. Sadurskiego:⁴⁸⁶

- 1/ koncepcję sprawiedliwości proceduralnej „czystej” należy wiązać nie z zakresem pojęcia sprawiedliwości (bo w ogóle do niego nie należy) tylko z formalną zasadą przestrzegania obowiązujących reguł;
- 2/ definicje sprawiedliwości „doskonałej” i „niedoskonałej” uzasadniają tezę o wtórnym charakterze sprawiedliwości proceduralnej wobec sprawiedliwości materialnej.

We współczesnych systemach prawnych wzrasta rola sprawiedliwości proceduralnej zarówno w sferze stosowania, jak i stanowienia prawa⁴⁸⁷.

W sferze stosowania prawa staje się środkiem „osiągnięcia możliwie najbardziej sprawiedliwego rozstrzygnięcia ustalonego na podstawie reguł sprawiedliwości materialnej”. Chodzi w tym przypadku o zasady procesowe gwarantujące „sprawiedliwe” rozstrzygnięcie (np. prawo do obrony wyrażające się m.in. w prawie do nieudzielania odpowiedzi, składania zeznań przez oskarżonego czy odmowie ich składania przez osoby najbliższe dla oskarżonego - art.165 par.1 k.p.k.) lub o reguły określające czas (końcowy termin) dla wydania rozstrzygnięcia⁴⁸⁸.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się do tej formy sprawiedliwości proceduralnej jaką jest prawo do sądu⁴⁸⁹. Pogląd TK jest jasny: „*Sytuację prawną jednostki wyznaczają (...) nie tylko normy prawa materialnego, lecz także prawa*

⁴⁸⁵ J. Rawls, Teoria sprawiedliwości, Warszawa 1994, s. 122 - 123. Zob. również W. Sadurski, Teoria sprawiedliwości ... , op.cit., s. 79 i n.

⁴⁸⁶ W. Sadurski, Teoria sprawiedliwości ... , op.cit., s. 81.

⁴⁸⁷ Por. M. Borucka - Arctowa, Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, op. cit., s. 27 - 28.

⁴⁸⁸ Proces karny jest przykładem sprawiedliwości proceduralnej „niedoskonałej”. Na temat zasady sprawiedliwości w procesie karnym zob. np. M. Cieślak, Polska procedura karna, Warszawa 1984, wyd.III, s. 210 - 215; W. Sadurski, Teoria sprawiedliwości... , op.cit., s. 230 - 266.

⁴⁸⁹ Por. orzeczenia Uw.9/88, K.4/91, K.8/91, K.1/92, K.3/92; uchwały W.3/92, W.15/93.

procesowego zawierające system gwarancji prewencyjnych i represyjnych (...). Znaczenie prawa materialnego w dziedzinie kształtowania sytuacji prawnej jednostki zależy w konsekwencji od możliwości jego realizacji, tj. od środków prawnych przysługujących jednostce”⁴⁹⁰. Natomiast „prawo do rzetelnej(sprawiedliwej) procedury postępowania w sprawach dotyczących ochrony interesów prawnych obywateli należy do treści zasady demokratycznego państwa prawnego, jeżeli nie wyraża się w kwalifikowanej formie prawa do sądu”⁴⁹¹.

W sferze stanowienia prawa szerzej pojęta koncepcja sprawiedliwości formułuje nie tylko wymogi proceduralne odnoszące się do kompetencji trybu uchwalania i promulgacji aktów prawnych. Sfera legislacyjna podlega również ocenie z punktu widzenia pewności prawa, zaufania do państwa i jego organów, ochrony praw nabytych, niezawisłości organów wydających rozstrzygnięcia. Wymogi te były niejednokrotnie przedmiotem wykładni w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego

Pojęcie sprawiedliwości społecznej Trybunał Konstytucyjny wiązał wielokrotnie z pojęciem równości stwierdzając, że „jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziałem ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność”. Oderwanie się od zasady sprawiedliwości może, w opinii TK, w praktyce utrudniać ocenę istnienia bądź nieistnienia zasady równości wobec prawa⁴⁹².

Doktryna prawnicza rozróżnia trzy podstawowe, ściśle ze sobą powiązane, znaczenia równości:⁴⁹³

- 1/ deskryptywne: dwa (lub więcej) obiekty zaliczamy do tej samej klasy z uwagi na prezentowaną cechę, którą uznajemy za relewantną;
- 2/ ocenne: z uwagi na przyjęty system wartości przyznajemy pewnej liczbie obiektów to samo miejsce w hierarchii;
- 3/ dystrybutywne: dwa (lub więcej) podmioty traktujemy równo przy rozdziale uprawnień i obowiązków, dóbr i ciężarów.

„Równość wobec prawa” rozumiemy najczęściej jako **równość stosowania prawa (równość wobec prawa sensu stricto) i jako równość w prawie.**

Równość stosowania prawa wynika z postulatu, by jednostki równe (pod danym względem) traktować równo, a nierówne - nierówno. Zasada ta wyraża właściwie bezstronność pojmowaną jako zasada równego (jednakowego) traktowania

⁴⁹⁰ Orzeczenie z 29 IX 1993 r., K.17/92, OTK ... , t. 2, s. 1164.

⁴⁹¹ Orzeczenia P.1/87, K.17/92.

⁴⁹² K.7/90, OTK ... , t.1, s. 535, K.7/92, OTK ... , t. 2, s. 1054 - 1055.

⁴⁹³ W. Sadurski, Równość wobec prawa, P i P 1978, z. 8 - 9, s. 53.

jednakowych jednostek bez brania pod uwagę ich cech nieistotnych z punktu widzenia stosowanej normy. Inaczej mówiąc organy stosujące prawo powinny stosować daną normę poprawnie tzn. stosować jedną i tą samą normę do wszystkich przypadków hipotetycznie sformułowanych w treści tej normy. Organ stosujący prawo może uwzględniać przy wydawaniu rozstrzygnięcia tylko te różnice między adresatami rozstrzygnięcia, które wynikają z nakazu prawa. Jest to logiczna konsekwencja ogólnego i abstrakcyjnego charakteru każdej normy.

Równość w prawie ma charakter materialny, a nie formalny. Jej podstawą jest ocena „sprawiedliwości” i „słuszności” prawa. Różnice adresatów określonych w hipotezie normy i różnice ich traktowania zawarte w dyspozycji powinny być uzasadnione. Istotną rolę pełnią kryteria oceny klasyfikacji (dyferencjacji) podmiotów prawa. Przykładowo można wskazać: - kryterium obiektywności klasyfikacji, - relewantności różnic między podmiotami do różnicy traktowania, - sprawiedliwości klasyfikacji podmiotów dokonywanych przez prawo ⁴⁹⁴.

Podstawę konstytucyjnoprawną zasady równości stanowił, przede wszystkim, art. 67 ust.2 Konstytucji: „Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne”. Jest to zasada zasad („zasada fundamentalna”) wszystkich praw obywatelskich ⁴⁹⁵. W odniesieniu do niektórych rodzajów praw obywatelskich zasada równości wynikała ze sformułowań przepisów art.78 ust.1 i 2 (równość praw kobiet i mężczyzn), art.79 ust.4 (równość praw dzieci urodzonych w małżeństwie i poza małżeństwem), art.81 ust.1 (równość praw obywateli - niezależnie od narodowości, rasy i wyznania - we wszystkich dziedzinach życia), art.97 (równość praw wyborczych kobiet i mężczyzn), art.98 (wojskowych i osób cywilnych).

Podstawowe normy konstytucyjne (art.67 ust.2, art.78, art.81ust.1 p.u.m.) odnosiły zasadę równości do sytuacji prawnej obywatela (jednostki). W związku z tym trybunał Konstytucyjny nie znalazł powodów by rozciągać zakres ich bezpośredniego

⁴⁹⁴ W polskiej doktrynie próbę wskazania kryteriów klasyfikacji adresatów norm podjął J. Wawrzyniak wyróżniając: 1/ kryteria o charakterze „sztywnym”: np. płeć, narodowość; 2/ kryteria o charakterze „elastycznym”, np. wykształcenie, majątek; 3/ kryteria o charakterze mieszanym. Równość wobec prawa wymaga, zdaniem autora, odrzucenia norm, które zawierają kryteria pierwszego typu, a dopuszczenia kryteriów typu drugiego. Por. J. Wawrzyniak, *Równość obywateli PRL*, Warszawa 1977, s. 116 - 121. Krytykę tej koncepcji przeprowadza W. Sadurski, *Równość ...*, op.cit., s. 62 - 63.

⁴⁹⁵ Por. R. Wieruszewski, *Równość kobiet i mężczyzn w Polsce Ludowej*, Poznań 1975, s. 97 i n.; F. Siemieński, *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 71 i n.; L. Wiśniewski, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Warszawa 1981, s. 57 i n.

stosowania także na sytuację prawną podmiotów nie będących osobami fizycznymi⁴⁹⁶ lub organizacjami tych osób⁴⁹⁷. Sytuacja tych podmiotów może być natomiast oceniana z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, bo „sprawiedliwość społeczna wymaga, by równych traktować równo oraz aby różnicowanie w prawie osób fizycznych i innych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione. W taki sposób zasada równości może być odniesiona, choć w mniej kategoryczny sposób, do sytuacji podmiotów innych niż osoby fizyczne, w każdym razie, jeżeli podmioty te pozostają poza systemem organizacyjnym władzy publicznej”⁴⁹⁸.

O związkach z zasadą równości wobec prawa można było mówić w przypadku art.1 przepisów konstytucyjnych w części wysławiającej zasadę sprawiedliwości społecznej i art.67 ust.3 wyrażającej zasadę współzależności lub jedności praw i obowiązków obywatelskich⁴⁹⁹.

Ogólną formułę równości Trybunał Konstytucyjny przedstawił w orzeczeniu wydanym 8 III 1987 r., (P.2/87) uznając szczególną rangę zasady równości w całokształcie zasad i praw obywatelskich. Ze stanowiska TK wynika, iż:

- konstytucyjna zasada praw obywateli (sformułowana w sposób ogólny w art.67 ust.2) oznaczała m.in. niedopuszczalność stanowienia ustaw oraz innych aktów prawnych wprowadzających uprzywilejowanie lub dyskryminację obywateli ze względu na płeć, narodowość, rasę i wyznanie, urodzenie, wykształcenie i zawód, pochodzenie i położenie;
- w dziedzinie prawa zasada jest przestrzegana, jeżeli każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie⁵⁰⁰. Narusza ją:
 - a/ różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o zróżnicowanym statusie prawnym,
 - b/ ustalanie granic wolności, przyznawanie praw lub nakładanie obowiązków na obywateli różnicujące je ze względu na płeć,

⁴⁹⁶ Orzeczenia z 27 VI 1995 r., K.4/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 181; z 17 X 1995 r., K.10/95, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 76; z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 26.

⁴⁹⁷ Orzeczenie z 11 XII 1996 r., K.11/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 523 - 524.

⁴⁹⁸ Orzeczenie z 23 VI 1997 r., K.3/97, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 210.

⁴⁹⁹ Zasada współzależności praw i obowiązków obywatelskich była przedmiotem wielu kontrowersji w doktrynie prawa. Por. F. Siemieński, j.w., s.78 i n; R. Wieruszewski, Zasada współzależności praw i obowiązków obywatelskich PRL, P i P 1977, z.10; tenże, Podstawowe obowiązki obywateli PRL, Ossolineum 1984; W. Sokolewicz, O socjalistycznej koncepcji praw i obowiązków obywateli, „Studia Prawnicze” 1978, z.2, s. 23 i n.

⁵⁰⁰ Jak zauważa R. Wieruszewski w glosie do tego orzeczenia, P i P 1987, z.10, ss. 174 - 175: nie oznacza to, że wszyscy obywatele w ramach danego systemu prawnego powinni mieć te same prawa i obowiązki, że wszyscy powinni być adresatami tych samych norm prawnych.

- niedopuszczalne są wszelkie jej ograniczenia nie wynikające z dążenia do pogłębienia osiągnięcia faktycznej równości społecznej⁵⁰¹.

„Klasyczną” definicję równości wobec prawa (utożsamianej z równością w prawie) w ujęciu najszerszej, w porównaniu z innymi przepisami konstytucji w tej materii, formuły art.76 ust.2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zaprezentował w orzeczeniu z 9 III 1988 r., (U.7/87). Jest to synteza i rozwinięcie prób definiowania zasady równości wobec prawa podejmowanych przez TK w orzeczeniach wcześniejszych⁵⁰².

Formuła równości wobec prawa brzmi: *„wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”*⁵⁰³. Zakazane jest nierówne traktowanie podmiotów podobnych, co jednak nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są ze względu na daną cechę istotną, relewantną. Dopuszczalne są rzeczowo uzasadnione preferencje społeczne mające swoje oparcie w zasadzie sprawiedliwości⁵⁰⁴.

Realizacja konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej nie oznacza konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i obowiązków. W wielu wypadkach istnieje potrzeba kształtowania praw i obowiązków poszczególnych grup obywateli w sposób zróżnicowany. Równość traktowania poszczególnych kategorii podmiotów (według jednakowej miary, bez

⁵⁰¹ P.2/87, OTK ... , t. 1, s. 153 - 155. Tak również w orzeczeniu z 24 IX 1991 r., Kw.5/91, OTK ... , t. 2, s. 635.

⁵⁰² Por. orzeczenie z 28 V 1986 r., U.1/86, OTK ... , t.1, s. 59 - *„wymóg zgodności z zasadą równości obciążeń finansowych obywateli nakazuje zróżnicowanie wysokości opłat obciążających właścicieli z tytułu eksploatacji i remontów oraz wysokości czynszu płacone przez najemców na korzyść tych pierwszych”*; orzeczenie z 5 XI 1986 r., U.5/86, tamże, s. 82: *„zasada równości nakazuje dochowanie zależności między wymiarem obowiązków, a wymiarem ponoszonych świadczeń, nie można traktować równo tego, co istotnie jest nierówne”*.

⁵⁰³ U.7/87, OTK ... , t. 1, s. 206 - 207. Później podobnie w orzeczeniach z 26 IX 1989 r., K.3/89, tamże, s. 417; z 13 IX 1990 r., U.4/90, tamże, s. 581; z 6 III 1990 r., K.5/89, tamże, s. 501; z 9 IV 1991 r., U.9/90, OTK ..., t. 2, s. 680; z 17 XII 1991 r., U.2/91, tamże, s. 692; z 7 I 1992 r., K.8/91, tamże, s. 777; z 6 IV 1993 r., K.7/92, tamże, s. 1055; z 24 VIII 1993 r., U.1/93, tamże, s. 1144, z 11 IV 1994 r., K.10/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 55; z 8 XI 1994 r., P.1/94, OTK w 1994 r., cz.II, s.78 - 79; z 12 XII 1994 r., K.3/94, tamże, s. 142; z 26 IV 1995 r., K.11/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 136; z 28 XI 1995 r., K.17/95, OTK ZU Nr 3/95, s. 177, z 14 V 1996 r., K.30/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 179; z 25 XI 1996 r., K.12/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 489; z 3 XII 1996 r., K.25/95, tamże, s. 506, z 11 XII 1996 r., K.11/96, tamże, s. 523, z 8 IV 1997 r., K. 14/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 124.

⁵⁰⁴ Orzeczenie z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK ..., t. 2, s. 829. Dotyczyło to preferencji dla tych ubezpieczonych, którzy zatrudnieni byli w szczególnie trudnych warunkach pracy lub w szczególnym charakterze, jeżeli ich wkład pracy nie oznaczał wyższej podstawy wymiaru świadczenia, zależnej od wysokości wynagrodzenia oraz inwalidów z powodu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, jeżeli prawo nie przewiduje dla nich szczególnej rekompensaty.

zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących) jest uzależniona od jednakowej sytuacji faktycznej tych kategorii podmiotów. Ustawodawca ma zatem prawo do odmiennego kształtowania sfery praw i obowiązków określonej kategorii podmiotów pod warunkiem, że odmiennie (niejednakowe dla wszystkich) zasady będą oparte na istniejących, między poszczególnymi kategoriami podmiotów, odmiennościach w ich sytuacji faktycznej⁵⁰⁵.

Art.67 ust.2 zawierał katalog podstawowych, ale nie wyłącznych, cech ze względu na istnienie, których nie wolno różnicować obywateli pod względem prawnym. Zasada równości wobec prawa wynikająca z art.67 ust.2 powinna być realizowana nie tylko ze względu na cechy wymienione w nim *expressis verbis*, lecz także we wszystkich innych wypadkach, gdy chodzi o prawa obywateli należących do tej samej kategorii (klasy) podmiotów⁵⁰⁶.

Równość to akceptacja różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych). Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne ich traktowanie pod innym względem. Wynika stąd, że równe traktowanie nie istnieje.

Uzasadnieniem różnego traktowania przez prawo określonych grup (klas) podmiotów czynimy uznane kryteria oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Podstawowym kryterium oceny klasyfikacji dokonywanych w prawie jest obok ich zgodności z kryteriami pragmatycznymi, że muszą być sprawiedliwe społecznie. Charakterystyka równości wobec prawa (równości w prawie) przyjęta w powyższym orzeczeniu wykazuje cechy omówionego wcześniej deskryptywnego znaczenia równości i nie jest tożsame z pojęciem identyczności.

Badanie przestrzegania przez ustawodawcę zasady równości wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się norma postępowania i opisanie elementów ich sytuacji faktycznej, które są prawnie relewantne. Takie określenie pozwala na stwierdzenie, kto jest równy bądź nierówny względem innych. Ustalając zgodność zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów normy z Konstytucją trzeba stwierdzić merytoryczne usprawiedliwienie (inaczej - sprawiedliwość) wprowadzonego kryterium

⁵⁰⁵ Orzeczenie z 29 V 1995 r., K.22/95, OTK ZU Nr 3/96, s. 187. Wcześniej podobnie w orzeczeniach U.7/87, OTK w 1988 r., poz.1; K.8/94, OTK w 1994 r., cz.II, poz.43.

⁵⁰⁶ „prawo równości (art.67 ust.2) powinno być realizowane nie tylko ze względu na przytoczone w tym przepisie przesłanki podmiotowe, ale również ze względu na przesłanki nie mające aspektu podmiotowego” - orzeczenie z 8 V 1990 r., K.1/90, OTK ... , t. 1, s. 512. Potwierdza to pogląd TK o przykładowym charakterze katalogu zakazanych klasyfikacji z art.67 ust.2. Por. orzeczenia z 9 V 1989 r., Kw.1/89, OTK ..., t.1, s. 378; z 28 V 1991 r., K.1/91, OTK ... , t. 2, s. 627; z 17 XII 1991 r., U.2/91, tamże, s. 692; z 29 I 1992 r., K.15/91, tamże, s. 858; z 23 II 1993 r., K.10/92, tamże, s. 1029 - 1030.

zróźnicowania⁵⁰⁷. Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często będzie miało więc relatywny charakter. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania zakazanego przez art.67 ust.2 p.u.m. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróźnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa⁵⁰⁸, oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie. Kryterium zgodnie, z którym wyodrębnia się obywateli odznaczających się cechą istotną powinno być łatwe do ustalenia i stosowania. Chodzi o to, by organ posługujący się tym kryterium nie miał nadmiernych trudności z odpowiedzią na pytanie, czy podmiot w danym przypadku spełnia ustawowe kryterium, czy też go nie spełnia⁵⁰⁹. Zróźnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) powinno pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów⁵¹⁰. Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama⁵¹¹.

Niedopuszczalne było zróźnicowanie podmiotów ze względu na:

- kryteria podstawowe wyrażone w art.67 ust.2 Konstytucji;
- miejsce zamieszkania⁵¹²;
- miejsce zatrudnienia, staż pracy itp. okoliczności różnicujące położenie społeczne obywateli w dostępie do dóbr o charakterze powszechnym. Zróźnicowania tego typu nie mogą ustanawiać normy zawarte w aktach samoistnych wydanych bez jakiegokolwiek

⁵⁰⁷ Orzeczenie z 13 VII 1993 r., P.7/92, OTK ... , t. 2, s. 1136. W orzeczeniu z 15 II 1994 r., K.15/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 26 TK uznał, że przy przyjęciu kryterium aksjologicznego (w tym wypadku - negatywna ocena współpracy z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych) nie jest zgodne z zasadą równości zaliczenie do tej samej grupy osób zatrudnionych w strukturach UB, SB lub Informacji Wojskowej oraz osób spoza tych struktur, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych.

⁵⁰⁸ Orzeczenie z 28 XI 1995 r., K.17/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 183, z 16 XII 1996 r., U.1/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 530, z 9 VI 1997 r., K. 24/96, OTK ZU 1997, Nr 2 s, 194.

⁵⁰⁹ Orzeczenie z 4 II 1997 r., P.4/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 23.

⁵¹⁰ Orzeczenie z 12 IV 1994 r., U.6/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 65.

⁵¹¹ Orzeczenie z 20 XII 1994 r., K.8/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 150.

⁵¹² K.3/89, OTK ... , t. 1, s. 417.

upoważnienia, wbrew obowiązującym przepisom ustawy i wydanym na ich podstawie aktom wykonawczym⁵¹³;

- formę, w jakiej przejawiali wcześniej swą zawodową aktywność⁵¹⁴;

- wysokość dochodu na członka rodziny, co do osób samotnie wychowujących dzieci; przy czym zróżnicowanie podstawowe - ze względu na kryterium samotnego wychowywania dzieci jest zgodne z art.67 ust.2 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych⁵¹⁵;

- dowolnie ustanowione kryterium wieku (nieuzasadnione racjonalnie)⁵¹⁶ np. nieukończenie lat 20 dla korzystania, przez uczniów szkół, z uprawnień do ulgowych przejazdów środkami ponadpodstawowych publicznego transportu zbiorowego.

- kryterium rodzaju aktywności zawodowej, z tytułu której bezrobotni objęci są systemem świadczeń dla bezrobotnych⁵¹⁷.

Nie stanowiło naruszenia zasady równości:

- praw kobiet i mężczyzn (zagwarantowanej w art.78 ust.1 i 2 i art.81 Konstytucji) - ustanowienie wymogu krótszego, od mężczyzny, okresu zatrudnienia dla nabycia uprawnień emerytalno-rentowych⁵¹⁸;

- powstające zupełnie naturalnie zróżnicowanie sytuacji materialnej pracowników zatrudnionych u różnych pracodawców⁵¹⁹;

- wprowadzenie zakazu łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w ramach systemu organizacyjnego gminy. Zakaz ten pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym. Fakt piastowania mandatu radnego ma dostatecznie relewantny charakter, by uzasadniać odrębne traktowanie radnych. problemy na tle zasady równości mogłyby się pojawić dopiero, gdyby ustawodawca wprowadził wewnętrzne zróżnicowanie wśród radnych⁵²⁰;

⁵¹³ Orzeczenie z 7 VI 1989 r., U.15/88, tamże, s. 470.

⁵¹⁴ Orzeczenie z 13 VII 1993 r., P.7/92, OTK ..., t. 2, s. 1137 - TK uznał za niezgodne z zasadą równości pozbawienie, przez art.21 ust.5 ustawy z dnia 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz.457 z późn.zm.), prawa do zasiłku do czasu przejścia na emeryturę grupy obywateli, którzy podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności.

⁵¹⁵ Orzeczenie z 11 IV 1994 r., K.10/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 55 - 56.

⁵¹⁶ Orzeczenie z 12 XII 1994 r., K.3/94, OTK w 1994 r., cz.II, s. 140 - 142.

⁵¹⁷ orzeczenie z 10 XII 1996 r., P.6/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 515.

⁵¹⁸ Orzeczenie z 24 X 1989 r., K.6/89, OTK ..., t. 1, s. 428 - 430. Por. orzeczenia z 3 III 1987 r., P.2/87; z 24 IX 1991 r., Kw.5/91, oraz M. Rafacz - Krzyżanowska, Z problematyki konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1993, nr 3, s. 17 i n.

⁵¹⁹ Orzeczenia z 24 X 1989 r., K.6/89, OTK ..., t. 1, s. 433; z 13 IX 1990 r., U.4/90, tamże, s. 581.

⁵²⁰ Orzeczenie z 23 IV 1996 r., K.2/95, OTK ZU Nr 2/96, s. 109.

- samo określenie kręgu wartości, które powinny być respektowane w działaniach publicznej (państwowej) jednostki organizacyjnej⁵²¹.

Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych powinny zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

1/ charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium⁵²².

2/ charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

3/ argumenty muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie⁵²³.

Oceniając, w kontekście zasady równości, konstytucyjność ustaw zawierających emerytalno-rentowe regulacje prawne Trybunał Konstytucyjny powoływał przepisy aktów prawa międzynarodowego ratyfikowane przez Polskę, dotyczące wszelkich form dyskryminacji oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Z uwagi na brak kompetencji do orzekania w przedmiocie konstytucyjności aktów prawa międzynarodowego TK posłużył się nimi w charakterze argumentacji dodatkowej, choć bardzo istotnej dla wykładni obowiązującego prawa krajowego. Odwoływał się przede wszystkim do:

⁵²¹ Orzeczenie z 7 VI 1994 r., K.17/93, OTK w 1994 r., cz.I, s. 94.

⁵²² Orzeczenie z 12 XII 1994 r., K.3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141.

⁵²³ Orzeczenie z 3 IX 1996 r., K.10/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 281; z 18 III 1997 r., K.15/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s.72.

- art.26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „wszystkie osoby są równe wobec prawa i są uprawnione bez jakiegokolwiek dyskryminacji do równej ochrony prawnej”⁵²⁴;
- art.3 w zw. z art.9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁵²⁵ zobowiązujących Państwa - Strony Paktu do zapewnienia równouprawnienia mężczyzn i kobiet w korzystaniu ze wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, w tym również prawa każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenie społeczne;
- art.11 ust.1 Konwencji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji⁵²⁶ kobiet zobowiązującego Państwa - Strony do podjęcia stosownych kroków zmierzających do zapewnienia na zasadzie równości mężczyzn i kobiet takich samych praw, m.in. prawa do zabezpieczenia społecznego, w szczególności w razie przejścia na emeryturę.

Ustawa zasadnicza z 2 IV 1997 r. w miejsce dawnego art.67 ust.2 przepisów konstytucyjnych wprowadziła art.32 ust.1 zgodnie, z którym: „Wszyscy są wobec prawa równi. wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Wprawdzie literalne brzmienie przepisów różni się jednakże, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ich istota - ustanowienie konstytucyjnej zasady równości w prawie i wobec prawa - jest bardzo zbliżona. Pozwala to przyjąć tezę, że poglądy TK w kwestii zasady równości wyrażone w orzeczeniach sprzed wejścia w życie nowej konstytucji zachowują swoją aktualność również po jej wejściu w życie⁵²⁷. Pewne elementy zasady równości tkwią też w art.2 konstytucji. Uzasadnia to odczytywanie zasady równości z powiązania art.2 i art.32 konstytucji⁵²⁸.

Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych po wejściu w życie nowej konstytucji pozwala, w kontekście zasady równości, na sformułowanie następujących tez:

⁵²⁴ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167. Orzeczenie z 24 X 1989 r., K.6/89, OTK ... , t. 1, s. 433. W orzeczeniu K.14/91, OTK ..., t.2 , s. 829 TK stwierdził, że formuła równości zawarta w art.26 powołanego Paktu w niczym nie odbiega od zasady równości w art.67 ust.2 Konstytucji w interpretacji TK.

⁵²⁵ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169.

⁵²⁶ Dz. U. z 1982 r., Nr 10, poz. 71 i 72.

⁵²⁷ Wyroki z 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 81; z 12 I 1999 r., P.2/98, OTK ZU Nr1/99, s. 22.

⁵²⁸ Wyroki z 15 XII 1997 r., K>8/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 502; z 24 III 1998 r., K.40/97, OTK ZU Nr 2/98, s.74.

1/ zasada równości odnosi się przede wszystkim do sytuacji prawnej osób fizycznych. Wynika to choćby z ogólnego powiązania całokształtu postanowień rozdziału II konstytucji ze statusem prawnym „człowieka i obywatela”. Przepis ten odnosi się bezpośrednio do obywateli i tylko pośrednio wiąże się z zagadnieniem praw przysługujących gminom. Naruszenie zasady równości w relacjach między gminami podlega raczej ocenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego m.in. na tle zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej⁵²⁹. Dopuszczalne są różnicowania sytuacji prawnej gmin, o ile następuje to w oparciu o kryteria ustanowione przez ustawodawcę np. w oparciu o wielkość gmin⁵³⁰.

2/ istotę zasady równości stanowi jednakowe traktowanie podmiotów w obrębie danej klasy (kategorii), ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów⁵³¹.

Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. takich, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Aby wybrane kryterium mogło stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa powinno ono: a/ pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; b/ waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych w wyniku wprowadzonego różnicowania; c/ pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych⁵³².

3/ naruszenie zasady równości wymaga jednoczesnego naruszenia dwóch przesłanek: różnicowanie sytuacji prawnej musi dotyczyć podmiotów podobnych i musi mieć charakter dyskryminacji. O dyskryminacji można mówić, gdy wprowadzone różnicowanie ma charakter arbitralny, nieproporcjonalny i nieuzasadniony. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w różny sposób podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego⁵³³.

⁵²⁹ Wyrok z 24 III 1998 r., K.40/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 79.

⁵³⁰ Orzeczenie z 13 V 1997 r., K.20/96, OTK ZU Nr 2/97, s. 145.

⁵³¹ Wyroki z 5 XI 1997 r., K.22/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 369; z 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU nr 2/98, s. 88.

⁵³² Wyroki z 6 V 1998 r., K.37/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 199; z 12 V 1998 r., U.17/97, tamże, s. 209 - 211; z 20 X 1998 r., K.7/98, OTK ZU Nr 6/98, s. 505 - 506.

⁵³³ Wyroki z 16 XII 1997 r., K.8/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 502; z 24 VI 1998 r., K.3/98, OTK ZU Nr 4/98, s. 344 - 345.

4/ odstępstwa od zasady równości mogą być dopuszczalne, jeżeli znajdują uzasadnienie w argumentach racjonalnych, proporcjonalnych i znajdujących oparcie w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych.

Istotny związek zachodzi między zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe⁵³⁴.

Wypowiadając się na temat zasady sprawiedliwości społecznej już po wejściu w życie nowej konstytucji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że *„dosłowne powtórzenie w konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art.2) należy uznać za wyraźną oznakę intencji ustawodawcy konstytucyjnego przejęcia dotychczasowego rozumienia tej zasady, tak jak się ono uformowało w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie sądowo-konstytucyjnym minionych lat”*⁵³⁵.

W kontekście całokształtu przepisów nowej ustawy zasadniczej zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej nabiera nowej, głębszej wymowy niż na to pozwalała wykładnia poprzedniego art.1 p.u.m. Kryteriami oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego muszą być również pewne wartości wyraźnie wyrażone w preambule Konstytucji z 1997 r., takie jak: wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog. Powołane wymogi nawiązują zatem do tzw. materialnego rozumienia praworządności i w kategorię wykluczają arbitralne stanowienie prawa⁵³⁶.

Klauzula sprawiedliwości społecznej nadaje się do stosowania przede wszystkim jako argument dodatkowo uzasadniający fakt naruszenia określonej, bardziej konkretnej, normy czy zasady konstytucyjnej. Tylko natomiast w wyjątkowych sytuacjach może ona występować jako samoistna i wyłączna przesłanka dla wydania

⁵³⁴ Wyroki z 9 VI 1998 r., K.28/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 304; z 20 X 1998 r., K.7/98, OTK ZU Nr 6/98, s. 505.

⁵³⁵ Wyrok z 25 XI 1997 r., K.26/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 445.

⁵³⁶ Wyrok z 3 VI 1998 r., K.34/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 289 - 290.

orzeczenia o niekonstytucyjności, zwłaszcza gdy badane przepisy dotyczą podmiotów pozostających wewnątrz systemu organizacyjnego władzy publicznej⁵³⁷.

8. Zasada podziału władz i jej konsekwencje

Właściwe rozumienie przyjętej w polskim systemie prawnym koncepcji podziału władz wymagało wykładni dwóch norm konstytucyjnych: art.1 p.u.m. i art.1 ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (dalej Mała Konstytucja lub M.K.).

Wprowadzenie do Konstytucji, ustawą z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, formuły demokratyczne państwo prawne (art.1) oznaczało odrzucenie obowiązującej do tego momentu zasady jednolitości władzy państwowej. Konstytucja z 22 VII 1952 r. określała: Sejm jako „najwyższy organ władzy państwowej” (art.15 w pierwotnym brzmieniu). Rada Ministrów była naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej. Formalną niezależność utrzymały jedynie sądy. Zasadę jednolitości i jedności władzy państwowej uważano wówczas za jedyną możliwą, w państwie „realnego socjalizmu”, podstawę ustroju państwa⁵³⁸.

Koncepcja nadrzędności Sejmu została zasadniczo podważona 29 XII 1989 r. przez umieszczenie w Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, w której zawarta jest implicite zasada podziału władz. Demokratyczne państwo prawne opiera się o zasadę podziału władz⁵³⁹. Stanowisko TK w tej kwestii wywołało zróżnicowane reakcje doktryny⁵⁴⁰. Wątpliwości w tym względzie rozwiązało wejście w życie Małej Konstytucji z 1992 r. Nową podstawą normatywną zasady podziału władz

⁵³⁷ Wyrok z 3 XI 1998 r., K.12/98, OTK ZU Nr 6/98, s. 538 - 539.

⁵³⁸ Por. W. Zamkowski, Sejm PRL jako najwyższy organ zwierzchniej władzy Narodu, Warszawa 1956; W. Zakrzewski, Sejm PRL jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej, (w:) A. Burda, (red.), Sejm PRL, Warszawa 1975, s. 110 i n. na temat jednolitości władzy państwowej zob. W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, System organów państwowych w Konstytucji PRL (w:) Zagadnienia prawa Konstytucji PRL, t. 2, Warszawa 1954, s. 85 - 87; W. Zamkowski, Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej, Warszawa - Wrocław 1961, s. 51 i n.

⁵³⁹ Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK ... , t. 2, s. 896 - 897.

⁵⁴⁰ Aprobująco: J. Zakrzewska, Spór o Konstytucję, Warszawa 1993, s. 52, 68; J. Ciemniowski, Podział władz w „Małej Konstytucji”. Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem (w:) „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 23; M. Pietrzak, model demokratycznego..., op.cit., s. 11; I. Bogucka, Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, P i P 1992, z. 10, s. 33 - 34. Wątpliwości wyrazili: A. Pułło, Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie prawa i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993, nr 3, s. 10; W. Sokolewicz, Rzeczpospolita Polska - demokratyczne państwo prawne, P i P 1990, z. 4, s. 2 i n.

stał się art.1 M.K. stanowiący: „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat RP, w zakresie władzy wykonawczej - Prezydent RP i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej - niezawisła sądy”.

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego z ustanowionej *expressis verbis* w art.1 M.K. zasady podziału władz⁵⁴¹ wynikało, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto musi między nimi panować równowaga oraz muszą one między sobą współpracować. Mała Konstytucja nie posługiwała się wprost terminem podział władz, lecz podziału takiego dokonywała⁵⁴².

Doktrynalne rozbieżności terminologiczne dotyczące nazwy omawianej zasady (podział władzy czy też podział władz) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w orzeczeniu z 22 XI 1995 r., K.19/95⁵⁴³ uznając za trafniejsze określenie podział władzy, jako lepiej nawiązujące do postanowienia art.2 ust.1 przepisów konstytucyjnych („W Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu”). Zasada podziału władzy była ściśle skorelowana z zasadą zwierzchnictwa Narodu i zasadą państwa prawnego⁵⁴⁴. Dlatego nie mogła być wykładana bez uwzględnienia swej funkcji i związków z wymienionymi zasadami konstytucyjnymi. TK opowiadał się za takim rozumieniem zasady podziału władzy, które uwzględnia przede wszystkim jej cel⁵⁴⁵.

Przyjęta w art.1 M.K. konstrukcja podziału władzy opierała się na kilku elementach zakładając:

1/ wyodrębnienie trzech głównych (podstawowych) funkcji państwa: ustawodawstwo, wykonawstwo i sądownictwo (tzw. podział funkcjonalny). Art.1 M.K. nie wymieniał wszystkich funkcji państwa (np. kontrolnej⁵⁴⁶) powierzając je trzem odrębnym grupom organów (lub pojedynczym organom) - tzw. podział organizacyjny⁵⁴⁷.

2/ domniemanie kompetencyjne organów do wykonywania przypisanych im funkcji;

⁵⁴¹ Orzeczenie z 9 XI 1993 r., K.11/93, OTK ... , t. 2, s. 1211.

⁵⁴² Por. W. Sokolewicz, *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatura i egzekutywa w Małej Konstytucji z 1992 r.*, Przegląd Sejmowy 1993, nr 1, s. 24.

⁵⁴³ OTK ZU Nr 3/95, s. 153. Za stosowaniem określenia podział władz opowiedział się W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Konstytucja i gwarancje ...*, op.cit., s. 183, tenże, *Rozdzielone, lecz czy równe*, op.cit., s. 27. Terminem podział władzy posługują się A. Pułło, *Podział władzy ...*, op.cit., s. 19, P. Sarnecki, *Komentarz do Konstytucji...*, op.cit.

⁵⁴⁴ Por. W. Sokolewicz, *Podział władz - idea polityczna czy zasada prawna? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy*, (w:) *Prawo w okresie przemian ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 18.

⁵⁴⁵ K.19/95, OTK ZU nr 3/95, s. 154.

⁵⁴⁶ O potrzebie jej wyodrębnienia pisze A. Sylwestrzak, *Władza czwarta - kontrolująca*, P i P 1992, z. 7, s. 87 - 94.

⁵⁴⁷ Zob. P. Sarnecki, *Nota 7 do art.1 M.K. (w:) Komentarz do Konstytucji RP*, op.cit.

3/ określone, wzajemne relacje władz wobec siebie. Doktryna przyjmuje albo równowagę władz (równorzędność)⁵⁴⁸ albo pierwszeństwo władzy ustawodawstwa w stosunku do wykonawstwa czy sądownictwa⁵⁴⁹. Istotą podziału władzy czyni się dzisiaj raczej podział kompetencji⁵⁵⁰ czy też polityczną równowagę systemu (przy przestrzeganiu konstytucji)⁵⁵¹ niż równy podział władzy. W realizacji zasady podziału władzy wzajemne wspieranie i kontrolowanie zastępuje ich rozgraniczenie⁵⁵². Nie oznacza to jednak dopuszczenia preponderacji władzy wykonawczej lub władzy sądowniczej⁵⁵³.

Zasada podziału władzy nie ma zastosowania do organów samorządu terytorialnego. Ustawodawca zwykły może jednak przyjmować rozwiązania mające na celu zachowanie dystansu personalnego między organami stanowiącymi (tzn. i kontrolującymi), a aparatem wykonawczym.

Przedstawiony w orzeczeniu z 9 XI 1993 r., (K11./93)⁵⁵⁴ pogląd o konieczności rozdzielenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w orzeczeniu z 21 XI 1994 r., (K.6/94). „Rozdzielenie” oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie. Każda z władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty⁵⁵⁵. W odniesieniu do parlamentu minimum tym jest wyłączność stanowienia ustaw o nieograniczonym w zakresie zakresie przedmiotowym⁵⁵⁶. Władza ustawodawcza ma szeroką swobodę wyboru różnych rozwiązań prawnych zawartych w przyjmowanych ustawach m.in. w zakresie zobowiązań podatkowych. Swoboda ta jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez nie wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją. Obalenie domniemanie wymaga

⁵⁴⁸ Zob. np. J. Zakrzewska, TK - konstytucja - państwo prawa, P i P 1992, z. 1, s. 6; P. Sarnecki, Konstytucyjne zasady ustroju politycznego, (w:) zasady ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji, Kraków 1993.

⁵⁴⁹ W. Sokolewicz, Rozdzielone lecz czy równe ..., op.cit., s. 27.

⁵⁵⁰ A. Pułło, Podział władzy. Aktualne problemy ..., op.cit., s. 26, P. Sarnecki, Gwarancje praworządności: konieczne i optymalne w demokratycznym państwie prawnym, „Studia Prawnicze” 1991, z. 3, s. 6.

⁵⁵¹ A. Jamróz, Demokracja współczesna ..., op.cit., s. 118.

⁵⁵² por. P. Sarnecki, Nota 14, (w:) Komentarz ..., op.cit.

⁵⁵³ Por. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, Prawo konstytucyjne, wyd. IV, Toruń 1995, s. 54.

⁵⁵⁴ OTK ..., t. 2, s. 1211.

⁵⁵⁵ OTK w 1994 r., cz.II, s. 91.

⁵⁵⁶ Zob. L. Garlicki, Orzecznictwo TK w 1994 r., Przegląd Sądowy 1995, nr 9, s. 66.

bezsprzeczności zachodzącej między ustawą i Konstytucją⁵⁵⁷. Wyjątek stanowi przekazanie Radzie Ministrów upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art.23 M.K.)⁵⁵⁸. Rozporządzenia wykonawcze do ustaw nie mogły uzupełniać regulacji ustawowej, lecz jedynie ją konkretyzować w kierunku ustalonym przez ustawodawcę⁵⁵⁹.

Trybunał Konstytucyjny podjął również próbę wyjaśnienia, w kontekście ustawy budżetowej, typowego zjawiska, jakim jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej⁵⁶⁰. Z uwagi na specyficzny charakter budżetu jako politycznego kompromisu między legislatywą i egzekutywą realizacja podziału władzy w tej materii nie przebiega z taką ostrością, jak w innych dziedzinach, w których przeciwstawienie „stanowienia” i „wykonywania prawa” może być dokonane w bardziej wyrazisty sposób.

Przyznanie legislatywie pełnej możliwości ustawodawczego kształtowania dochodów i wydatków państwa (art.20 zd.1 M.K.) oznaczało:

1/ wyłączność rządu w decydowaniu o sposobie i zakresie realizacji ustawy budżetowej, która już została przyjęta przez parlament i weszła w życie. Przyznanie parlamentowi kompetencji do ingerowania czy współdecydowania o wykonaniu budżetu (po jego uchwaleniu) byłoby sprzeczne z art.52 ust.2 pkt 5 M.K. powierzającym rządowi kierowanie wykonywaniem budżetu i z art.22 M.K., który obciąża rząd odpowiedzialnością za jego wykonanie. „Wykonanie” obejmuje ustalenie rzeczywistego zakresu dokonania wydatków, których górną (nieprzekraczalną) granicę wyznaczają normy i limity ustalone w budżecie. Wątpliwe w świetle powołanych przepisów są przepisy ustawy budżetowej bezwzględnie nakazujące organom rządowym dokonanie określonych wydatków, w określonej wysokości i na określony cel⁵⁶¹.

2/ możliwość rządu determinowania treści budżetu (w trakcie jego wykonywania) tylko w tych ramach, które nie zostały już zdeterminowane w ustawie budżetowej przez parlament. Art.20 M.K. nie wprowadzał żadnych ograniczeń szczegółowości ustawy budżetowej⁵⁶². Doroczne ustawy budżetowe mogą więc (choć nie powinny) ustanawiać

⁵⁵⁷ Orzeczenie z 13 V 1994 r., T.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 77. Również orzeczenia z 7 XII 1993 r., K.7/93, OTK ... , t. 2, s. 1259; 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 27.

⁵⁵⁸ O wątpliwościach co do spójności możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy z zasadą podziału władzy zob. A. Gwiżdż, Ustawodawstwo i kompetencja prawotwórcza rządu, (w:) Mała Konstytucja ..., op.cit., s. 108.

⁵⁵⁹ Orzeczenie z 23 X 1995 r., K.4/95, OTK ZU Nr 2/95, s. 101.

⁵⁶⁰ K.6/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 91 - 93.

⁵⁶¹ Por. zdanie odrębne sędziego F. Rymarza do orzeczenia K.6/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 97 - 99 oraz głosę C. Kosikowskiego, P i P 1995 , z. 6, s. 96 i n.

⁵⁶² Por. P. Sarnecki, Nota 16 (w:) Komentarz do Konstytucji RP, op.cit.

odstępstwa od zasady przyjętej w ustawie - Prawo budżetowe, zgodnie z którą egzekutywa dysponuje daleko posuniętą swobodą w determinowaniu (konkretyzowaniu) treści budżetu.

Trybunał Konstytucyjny zaaprobował doktrynalną wykładnię zasady podziału władzy, a w szczególności pogląd, że zasada ta nie jest w Małej Konstytucji przyjmowana w absolutnie pełnym wymiarze doznając wszędzie mniejszych czy większych ograniczeń⁵⁶³. W płaszczyźnie funkcjonalnej kompetencje egzekutywy w zakresie władzy wykonawczej, jak i legislatywy w zakresie stanowienia prawa powinny być dokładnie oznaczone⁵⁶⁴. Legislatywa może posiadać większe możliwości oddziaływania na egzekutywę (m.in. kontrola, odpowiedzialność), „stąd też uzależnienie egzekutywy od legislatywy może (choć naturalnie nie musi) być stosunkowo daleko posunięte”⁵⁶⁵. Ingerencja legislatywy w dziedzinę przynależną władzy wykonawczej nie może jednak naruszać minimum kompetencyjnego rządu. Za sprzeczny z zasadą podziału władzy TK uznał ustawowy wymóg wyrażenia przez Sejm w drodze uchwały zgody na prywatyzację określonych sektorów gospodarki⁵⁶⁶. Jednocześnie Trybunał przyjął za trafny pogląd, że „niepowtórzenie w Małej Konstytucji dawnego art.20 ust.3 Konstytucji z 1952 r. ustalającego kompetencję Sejmu do podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa, nie oznacza odebrania Sejmowi wszelkich możliwości prawnych wywierania wpływu na politykę państwa”⁵⁶⁷.

Konstytucyjne wyodrębnienie trzech podstawowych rodzajów władzy nie przekreślało możliwości powoływania przez ustrojodawcę (czy też ustawodawcę zwykłego) organów państwowych poza strukturą trójpodziału władzy (np. Krajowa Rada radiofonii i Telewizji). Zasada podziału władzy nakazująca rozdział władzy państwowej pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską nie odnosiła się bezpośrednio do samorządu terytorialnego. De lege lata Konstytucja nie stwarzała żadnych podstaw dla tworzenia konstrukcji odrębnej „władzy samorządowej”, ani nie

⁵⁶³ Orzeczenie z 22 XI 1995 r., K.19/95, OTK ZU Nr 3/95, s. 154.

⁵⁶⁴ Por. A. Pułło, Glosa do orzeczenia TK z 21 XI 1994 r., Przegląd Sejmowy 1995, nr 1., s. 273.

⁵⁶⁵ P. Sarnecki, Nota 14, op.,cit.

⁵⁶⁶ K.19/95, OTK ZU nr 3/95, s. 157. Por. zdanie odrębne sędziego W. Sokolewicza, tamże, s. 163 - 164 oraz opinię P. Sarneckiego z 14 IX 1995 r. w tej sprawie, w której Autor dopuszcza instytucję zgody parlamentu na określone działania egzekutywy.

⁵⁶⁷ K.19/95, OTK ZU Nr 3/95, s. 155. Por. W. Sokolewicz, Rozdzielone ..., op.cit., s. 23, tenże, Zasada podziału władz ..., op.cit., s. 194.

nakazywał, aby zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego musiały być klasyfikowane według reguł trójpodziału władz⁵⁶⁸.

9. Warunki państwa prawnego a możliwości finansowe państwa

Problem finansów publicznych wielokrotnie pojawiał się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcie „finanse publiczne” należy rozumieć w szerokim znaczeniu. Obejmuje ono zarówno sposób określania i zakres wydatków budżetowych w ustawie budżetowej, jak i kwestie związane z daninami publicznymi⁵⁶⁹.

Przedmiotem uwagi Trybunału były np. zjawisko „obładowywania” ustawy budżetowej (P.1/94), zmiana podatków w trakcie roku podatkowego (m. in. K.13/93), sposoby kształtowania prawa daninowego w okresie zmian ustrojowych.

Elementem konstrukcji państwa prawnego, którego ustroj jest oparty na zasadzie podziału władz jest przyjęcie założenia, że stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Przysługuje jej znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Swoboda prawodawcy wyznacza jednocześnie jego odpowiedzialność polityczną (K.22/95, K.21/96).

Prawo stanowione powinno odpowiadać doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom wartościom demokratycznego państwa prawnego, wywiedzionym z art.1 p.u.m. Jednak urzeczywistnienie zasady państwa prawnego w sytuacji, gdy następują jakościowe zmiany w stosunkach politycznych i społeczno - gospodarczych wymaga, zdaniem Trybunału, możliwej ewolucji poglądów w kierunku dopuszczalności optymalizacji założeń państwa prawnego w procesie jego rozwoju. Przy czym nie wolno zapominać o wymogu stabilności prawa i zasadzie ochrony praw nabytych stanowiących elementy zasady zaufania obywateli do państwa, zaś budowa tego zaufania jest immanentną cechą państwa prawnego⁵⁷⁰. Zasadniczym składnikiem demokratycznego państwa prawnego jest również zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Władza ta ma swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w

⁵⁶⁸ Orzeczenie z 23 X 1995 r., K.4/95, OTK ZU Nr 2/95, s. 96.

⁵⁶⁹ W. Łączkowski, Problematyka finansów publicznych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w: Konstytucja i gwarancje..., op. cit., s. 133 - 142.

⁵⁷⁰ Orzeczenie z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 25. Pogląd został potwierdzony w orzeczeniu z 20 XI 1996 r., K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 440.

rozmaity sposób realizujących politykę gospodarczą państwa (K.8/93, K.1/94). Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów (K.7/93, K.4/94, K.12/94, K.8/95, K.10/95, K.13/95, K.18/95). Parlament powinien tak tworzyć politykę podatkową, aby ustanowiony system podatkowy zapewniał państwu systematyczne dochody umożliwiające realizację założonych wydatków, a jednocześnie wpływał na gospodarcze, społeczne i socjalne zachowania podatników. Swoboda władzy ustawodawczej jest ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi. W przypadku skierowanego pod adresem ustawodawcy zarzutu sprzeczności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze jak zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne (K.18/95)⁵⁷¹. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalna, gdy ustawodawca wyszedł poza ramy swobody działania i naruszył określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną⁵⁷². Proces stanowienia regulacji podatkowych nie może prowadzić do naruszania kardynalnych zasad państwa prawa: zakazu retroaktywności, odpowiedniej *vacatio legis*, ochrony praw niewadliwie nabytych, zakazu ingerowania w system podatkowy w trakcie roku podatkowego. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza np. ograniczenie praw niewadliwie nabytych, gdy przemawia za tym inny, konstytucyjnie chroniony interes publiczny, ale przy zastosowaniu procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami. Zarazem Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę (K.18/95, k.12/96).

Zmiana obowiązującej regulacji jest uzależniona od przestrzegania przez ustawodawcę pewnych reguł prawidłowej legislacji. Procedura umożliwiająca dostosowanie się do zaistniałej sytuacji zakłada nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* (K.8/95). Niedopuszczalne jest, by nowe unormowania zaskakiwały swych adresatów. Adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji⁵⁷³.

⁵⁷¹ Potwierdzone w orzeczeniu z 23 X 1996 r., K.1/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 330.

⁵⁷² Orzeczenie z 24 II 1997 r., K.19/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 45.

⁵⁷³ Orzeczenie z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 48.

Pytanie brzmi czy jeżeli ustawodawca ogranicza prawa słuszenie nabyte spełniając wymóg odpowiedniej legislacji ze względu na stan finansów państwa to czy oznacza to powołanie się na konstytucyjnie chroniony interes publiczny. Przepisy konstytucyjne nie precyzowały pojęcia „interes publiczny”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że Trybunał dokonywał niejednokrotnie kwalifikacji „możliwości finansowych państwa” jako kategorii interesu publicznego. Zasada ochrony interesu ogólnego oznacza m. in. nakaz utrzymania równowagi budżetowej państwa. Kierowanie się przez ustawodawcę możliwościami finansowymi państwa uzasadnia stosowanie różnorodnych instrumentów regulacji zmierzających do realizacji założonych celów. Ustawodawca może więc, pod warunkiem przestrzegania konstytucyjnych zasad stanowienia prawa, zarówno rozszerzać uprawnienia podatników, jak też je ograniczać bądź nawet likwidować (K.12/94).

W latach 1991 - 1994 Trybunał Konstytucyjny dopuszczał zawieszenie, z uwagi na recesję gospodarczą i trudności budżetowe państwa, indeksacji wynagrodzeń w nawiązaniu do zasad sprawiedliwości społecznej. Zdaniem TK „ograniczenie bądź przejściowe zniesienie indeksacji nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej”, przy czym restrykcje te „mogłyby dojść do skutku po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki wydatków oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych” (K.15/91). Wzrost gospodarczy i poprawa finansów państwa powinna spowodować odejście Trybunału od uwzględniania czynnika złego stanu finansów państwa jako powodu nierespektowania przez ustawodawcę wymogów państwa prawnego.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z tego okresu formułuje kilka podstawowych reguł interpretacji klauzuli „stanu wyższej konieczności gospodarczej”:
1/ ponieważ „stan wyższej konieczności gospodarczej” nie był klauzulą konstytucyjną (nie był wyrażony *expressis verbis*) nie mógł być „podstawą rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjności ustawy”. W państwie prawnym prawo jest zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji urzeczywistniającej określone zadania polityczne i nie powinno służyć urzeczywistnieniu celów politycznych czy gospodarczych w sposób, który może zdeprecjonować rolę prawa i jego społeczną akceptację (K.14/91).

2/ sytuacja kryzysu gospodarczego może uzasadniać ograniczenie zasady ochrony praw nabytych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „ ścisła zależność ubezpieczeń społecznych od warunków społeczno - ekonomicznych kraju i związanych z tym możliwości gromadzenia środków na świadczenia socjalne sprawia, że prawo to jest w ciągłym procesie dostosowywania do potrzeb społecznych, lecz w równej mierze do możliwości społeczno - gospodarczych kraju (K.7/90, K.14/91, K.6/91, K.15/91).

3/ nie należy do zadań Trybunału ocenianie sytuacji finansowej państwa, „jednak interes wszystkich obywateli i ich bezpieczeństwo płacowe nie pozwala w pełni od tej sytuacji się oderwać” (K.18/92). Badając konstytucyjność przepisów dotyczących sfery socjalnej Trybunał najczęściej odwoływał się do zasady sprawiedliwości społecznej.

Pomimo sformułowania podstawowych wymogów jakie ma spełniać stanowienie prawa (zakaz retroakcji, ze szczególnym uwzględnieniem zakazu zmian w trakcie roku podatkowego, właściwe *vacatio legis*) Trybunał nadal uznawał konstytucyjność regulacji ustawowych, które nie czyniły im zadość. Między innymi Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niezgodności z Konstytucją następujących przepisów:

1/ art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 2 XII 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw zmieniającego w roku podatkowym 1995 sposób określania wysokości odliczeń na cele mieszkaniowe przez utrzymanie w 1995 r. na poziomie 1994 r. kwoty odliczeń od podstawy opodatkowania z tytułu wydatków faktycznie poniesionych na cele mieszkaniowe (K.12/94).

2/ ustawy z dnia 23 XII 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, która nie przywracając zawieszanej indeksacji płac znosiła zasadę kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej w powiązaniu z płacami w sektorze przedsiębiorstw (K.13/94).

W obu wypadkach część sędziów złożyła zdania odrębne ⁵⁷⁴.

W orzeczeniu z 11 IX 1995 r. (P.1/95) ⁵⁷⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zmiana przepisów regulujących wynagrodzenie pracowników polegająca na pogorszeniu ich sytuacji, z zasady nie powinna dokonywać się w demokratycznym państwie prawnym bez zachowania jakiegokolwiek okresu dostosowawczego. Przepisy przewidujące taką zmianę pozostają bowiem w sprzeczności z art. 1. art. 3 ust.1 i art 7

⁵⁷⁴ W sprawie K.12/94, zdanie odrębne złożyli sędziowie W. Łączkowski, F. Rymarz, a w sprawie K.13/94 - T. Dybowski W. Łączkowski, F. Rymarz.

⁵⁷⁵ OTK ZU 1995 , Nr 1, s. 12 - 14.

p.u.m., jeżeli nie zachodzi w konkretnym wypadku potrzeba ochrony innych wartości konstytucyjnych. Za ochroną takich wartości opowiadał się Trybunał Konstytucyjny m. in. w orzeczeniu z 30 XI 1993 r. (K.18/92). Wykazana trudna sytuacja budżetowa państwa uzasadniała uznanie konstytucyjności kwestionowanych wówczas przepisów płacowych w odniesieniu do okresu następującego bezpośrednio po ich ogłoszeniu. Wspomniane orzeczenie (P.1/95) wносиło nowe elementy do wcześniejszej, chwiejnej linii orzecznictwa, kiedy to Trybunał Konstytucyjny konkretyzując treść wymogów dotyczących stanowienia prawa w państwie prawnym dopuszczał odstępianie od nich w obliczu ważnego interesu publicznego, przez który rozumiał ograniczone możliwości finansowe państwa. Wypowiedziany w sprawie P.1/95 pogląd został potwierdzony w orzeczeniu z 24 X 1995r. (K.14/95)⁵⁷⁶. Przedmiotem kontroli był przepis art. 35 ustawy budżetowej z dnia 30 XII 1995 r. „zamrażający” wynagrodzenia sędziów, prokuratorów i osób zajmujących kierownicze stanowiska w okresie do dnia 31 III 1995 r. na poziomie wynagrodzeń z grudnia 1994 r. Ustawa weszła w życie 16 III 1995 r. Trybunał uznał, że przepis narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, która stanowi istotny składnik konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Ale już w orzeczeniu z 20 XI 1995 r. (K.23/95) TK ponownie (wcześniej uczynił to w sprawie K.13/94) stwierdził, że „problem dopuszczalności odstępowania w państwie prawa przez ustawodawcę od bardziej korzystnych dla obywateli rozwiązań prawnych towarzyszy niejednokrotnie ustawodawstwu socjalnemu okresu transformacji ustrojowej”⁵⁷⁷.

Demokratyczny ustawodawca ma prawo przeprowadzać także reformy niepopularne w sferze socjalnej, jeżeli będą one służyć lepszemu urzeczywistnieniu zasad sprawiedliwości społecznej, pod warunkiem, że nie naruszają obowiązujących norm konstytucyjnych. Zmiany w ustawowych regulacjach świadczeń socjalnych na niekorzyść świadczeniobiorców są dopuszczalne, o ile nie naruszają fundamentalnych zasad państwa prawnego, takich jak zakaz retroakcji, ochrona praw słusznie nabytych i ochrona zaufania obywateli do państwa.

Po chwiejnej przez dosyć długi okres czasu linii orzeczniczej w zakresie możliwości weryfikacji przez ustawodawcę unormowań socjalnych na niekorzyść adresatów z uwagi na stan finansów państwa Trybunał Konstytucyjny uznał za

⁵⁷⁶ OTK ZU 1995, Nr 2, s. 108 - 115.

⁵⁷⁷ OTK ZU 1995, Nr 3, s. 133. Zdanie odrębne złożyli sędziowie T. Dybowski i A. Zoll powołując fakt wzrostu gospodarczego. Obniżenie wzrostu rent i emerytur mogłoby być usprawiedliwione jedynie pogarszającą się drastycznie sytuacją gospodarczą kraju.

stosownie szerzej wytlumaczyć własny pogląd w tej materii. W orzeczeniu z 25 II 1997 r. (K.21/95) zaakcentował potrzebę zachowania powściągliwości przy badaniu zgodności ustaw regulujących świadczenia socjalne finansowane z budżetu państwa z zasadą sprawiedliwości społecznej i z zasadą równości.

Ustawodawca tworząc systemy dystrybucyjne (np. zasiłki rodzinne) korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno - ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody, co do kierunków, zakresu i form regulacji finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej.

Dokonując kontroli konstytucyjności ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego Trybunał Konstytucyjny nie może abstrahować od tego, że w demokratycznym państwie prawa określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także aktualnych kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu. W szczególności nie ma podstaw do tego, aby Trybunał Konstytucyjny w kontroli zgodności ustaw z art.1 p.u.m. przyjmował przewagę „socjalnego” punktu widzenia na kwestię urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, rozumianego jako postulat maksymalnego zaspokojenia istniejących potrzeb społecznych drogą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, nad innymi kryteriami sprawiedliwości społecznej, np. tymi, które akcentują znaczenie „zdrowej ekonomii” dla rozwoju społeczeństwa sprawiedliwego czy postulują racjonalizację wydatków budżetowych w interesie obecnych i przyszłych podatników. Trybunał Konstytucyjny uznawał w takich sytuacjach kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne jedynie wówczas, gdy naruszenie określonych zasad konstytucyjnych jest niewątpliwe i ewidentne. Może to nastąpić tylko po starannym wykazaniu naruszenia określonej zasady konstytucyjnej lub określonego unormowania szczegółowego rangi konstytucyjnej.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego formułowało zasady tworzenia prawa budżetowego i podatkowego zgodnego z Konstytucją w sytuacji, gdy obowiązujące przepisy konstytucyjne nie regulowały zupełnie tych kwestii⁵⁷⁸. TK „ujawnił” zawarte

⁵⁷⁸ Por. W. Łączkowski, Zasada *lex retro non agit* jako problem konstytucyjny w orzecznictwie TK (w:) Sądownictwo konstytucyjne, studia i Materiały TK, T.II, Warszawa 1996; tenże, Problematyka finansów publicznych w orzecznictwie polskiego TK (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996, tenże, Zasady podatkowe w orzecznictwie polskiego TK (w:) Koncepcje współczesnych reform podatkowych, Poznań 1998; A. Gomułowicz, Aspekty ustrojowe

w zasadzie demokratycznego państwa prawnego zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, *lex retro non agit*, zakazu wprowadzania zmian w czasie trwania roku podatkowego. Są to podstawowe zasady konstrukcji systemu podatkowego. Jednocześnie uwarunkowania gospodarcze okresu przemian ustrojowych zmuszały Trybunał Konstytucyjny do wyważonego orzekania niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów podatkowych. Skutki orzeczenia TK mogły mieć olbrzymi wpływ na sytuację finansową państwa. Z jednej strony chodziło o wyraźne zakreślenie granicy prawidłowej legislacji podatkowej w kontekście warunków państwa prawnego. Z drugiej - o zapewnienie stabilności budżetu państwa. Ustalenia dorobku orzeczniczego TK wywarły niewątpliwy wpływ na konstytucyjną regulację kwestii budżetowych i podatkowych. W wypadku orzeczeń TK o niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego, których realizacja wiązałaby się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej Trybunał określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (art.190 ust.3 Konstytucji z 1997 r.). Przesłanki takiego postanowienia nie zostały określone ustawowo i wymagają każdorazowo rozważenia i oceny przez Trybunał⁵⁷⁹. Ponadto w przypadku zwrócenia się Prezydenta RP do TK w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art.224 ust.2 Konstytucji).

10. Wnioski

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Trybunał dokonując interpretacji norm (zasad) konstytucyjnych często podkreślał wieloznaczność i nadużywanie terminu „zasada” (np. orzeczenia U.5/86, K.1/87, U.1/87).

Trybunał Konstytucyjny pod pojęciem „zasada” rozumiał przede wszystkim:

1/ normy konstytucyjne wyrażone *expressis verbis* w tekście Konstytucji, mające szczególne znaczenie (tzw. „pozytywne zasady prawa” w teorii prawa⁵⁸⁰). Np. zasada równości praw obywateli (U.5/86), P.1/87, K.3/89, P.7/92, P.1/94, K.11/94), zasada

opodatkowania (w:) Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. N. Gajl, Warszawa 1999.

⁵⁷⁹ Wyrok z 19 V 1998 r., U.5/97, OTK ZU nr 4/98, s. 254.

⁵⁸⁰ K. Opalek, J. Wróblewski, Prawo. Metodologia ... , op. cit., s. 247.

sprawiedliwości społecznej (U.5/86, U.7/87, K.1/88, K.14/91, K.3/94), zasada demokratycznego państwa prawnego (K.1/90, U.6/91, K.9/92, P.3/94, K.11/94), zasada podziału władz (K.3/91, K.11/93, K.6/94, K.12/94).

2/ „implikowane zasady prawa” wywiedzione (wyinterpretowane) z norm konstytucyjnych wyrażonych *expressis verbis* w przepisach konstytucyjnych. Do tej grupy poza zasadami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (np. zasada *lex retro non agit*, ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa) należą np. zasada współzależności praw i obowiązków obywatelskich ⁵⁸¹, zasady uzupełniające treść zasady sprawiedliwości społecznej: zasada proporcjonalności (K.14/91), zasada sprawiedliwości wyrównawczej (K.1/90), zasada solidarności społecznej (P.2/92). Są one rezultatem aktywnej wykładni Trybunału Konstytucyjnego, który *„ustalając normatywną treść konstytucji ma zawsze na względzie nie tylko proste brzmienie jej przepisów, ale ich rozumienie (wykładnię) przez doktrynę i orzecznictwo sądów”* ⁵⁸².

3/ Trybunał Konstytucyjny używa terminu „zasada” powtarzając sformułowania zawarte w rozpatrywanych tekstach prawnych (np. zasada ustalania kosztów remontów i eksploatacji U.5/86).

4/ „zasada” jako „zasada - nazwa” na oznaczenie zbioru uregulowań: np. zasada prawdy obiektywnej w k.p.a. z powołaniem szeregu jego przepisów (P.1/87), zasada spójności i pewności prawa - wskazanie całego kompleksu zjawisk doniosłych w tworzeniu i stosowaniu prawa (U.4/86).

5/ „zasada” jako kryterium, sposób ustalania treści normy (np.K.1/87,U.8/88).

Trybunał Konstytucyjny najczęściej, jako podstawę (normę konstytucyjną) badania konstytucyjności norm ustawowych i podustawowych, powoływał art.1 przepisów konstytucyjnych wyrażający zasadę państwa prawnego. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i ustalenia doktryny prawniczej ⁵⁸³ pozwalają na stwierdzenie, że TK nie dokonał jeszcze całościowej wykładni pojęcia

⁵⁸¹ TK wyprowadził ją „częściowo wprost, a częściowo w drodze wykładni przepisów Konstytucji PRL, w tym przede wszystkim z art.67 ust3”, U.5/86, OTK w 1986 r., s. 27.

⁵⁸² U.5/86, OTK w 1986 r., s. 20.

⁵⁸³ Por. K. Działocha, Państwo prawne ..., op.cit., s. 14 - 19; E. Gdulewicz, M. Granat, W. Skrzydło, (w:) W.Skrzydło (red.), Prawo konstytucyjne, Lublin 1996, s. 179; L. Garlicki, Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 1991 r., Przegląd Sądowy 1992 ,nr 11 - 12, s. 36 i n.; J. Zakrzewska, Trybunał Konstytucyjny - Konstytucja ... , op.cit, s. 4; T. Zieliński, Ochrona praw nabytych ... , op.cit., s. 6; J. Oniszczyk, Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Raporty, Ekspertyzy, Opinie, nr 13, Warszawa 1996, s. 88.

demokratycznego państwa prawnego. Zakres znaczeniowy zasady państwa prawnego nie wypełnia ram koncepcji państwa prawnego zawartej w M.K. i utrzymanych w mocy przepisach Konstytucji z 22 VII 1952 r.

Trybunał Konstytucyjny podejmował próby sprecyzowania tego zakresu w drodze:

- 1/ uszczegółowienia zakresu znaczeniowego zasady państwa prawnego poprzez wyprowadzanie (i określanie treści) zasad zawartych w art.1 p.u.m.;
- 2/ odwoływania się do tzw. „standardów” państwa prawnego. Zasada państwa prawnego wymaga m.in., by całe prawo było zgodne z Konstytucją⁵⁸⁴.

Katalog zasad podstawowych (kardynalnych), które Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady państwa prawnego obejmuje:

- 1/ zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa,**
- 2/ niedziałanie prawa wstecz, (w prawie podatkowym przyjęła postać zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego i nakaz dokonywania tych zmian w roku poprzednim).**
- 3/ ochronę praw słuszenie nabytych,**
- 4/ zachowanie stosownego vacatio legis,**
- 5/ prawo do sądu,**
- 6/ zakaz nadmiernej ingerencji,**

Poza powyższymi zasadami Trybunał Konstytucyjny interpretował art.1 przepisów konstytucyjnych w kontekście następujących zasad:

- 1/ podział władz,**
- 2/ zasada zapewnienia parlamentowi warunków wykonywania jego konstytucyjnych zadań.** Nie została sformułowana wprost w Konstytucji. TK wywodził ją z ogólnego pojęcia demokratycznego państwa prawnego (art.1 Konstytucji), z zasady mandatu wolnego (art.6 M.K.) i związanej z nią autonomii wewnętrznej parlamentu (art.14 M.K.), a także z ogółu kompetencji i zadań parlamentu, które konstytucja nakazuje mu wykonywać⁵⁸⁵. Na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwana na ogół autonomią regulaminową izb.
- 3/ zasadniczym elementem demokratycznego państwa prawnego (art.1 p.u.m.) i zasady podziału władz (art.1 M.K.) jest zasada wyłączności władzy ustawodawczej w**

⁵⁸⁴ Orzeczenie z 26 I 1993 r., U.10/92, OTK ... , t. 2 , s. 995.

⁵⁸⁵ Tamże, s. 1004.

kształtowaniu dochodów i wydatków państwa (wyrażona w art.20 zd.1 M.K.). Kształtowanie dochodów Państwa jest w istocie nakazem konstytucyjnym wynikającym z art.20, art.22 ust.1 i 2 oraz z art.52 ust.2 pkt 5 M.K.

4/ zasady prawidłowej legislacji:

- norma zakazująca organom państwa stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu i norm nakazująca każdemu organowi działanie wyłącznie w granicach swojej prawem określonej kompetencji. Każde naruszenie prawa przez organ państwowy, także w procesie tworzenia prawa, jest jednocześnie niewykonaniem obowiązku przestrzegania norm prawnych⁵⁸⁶.

- „niedochowanie” ustawowego trybu do wydania aktu prawnego. Nie jest „niedochowaniem” trybu ustawowego, i w konsekwencji naruszeniem art.3 Konstytucji RP, pominięcie ustawowego trybu konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi.

- zakaz umieszczania w ustawie budżetowej przepisu nowelizującego inne ustawy. *„Zasady demokratycznego państwa prawnego, które wynikają z art.1 przepisów konstytucyjnych, a zwłaszcza nałożenie w art.3 ust.2 tych przepisów obowiązku działania wszystkich organów państwa na podstawie przepisów prawa, nie pozwalały na umieszczenie zakwestionowanych przepisów w projekcie ustawy budżetowej na 1993 r., a następnie ich uchwalenie w ustawie budżetowej. Tryb uchwalania ustaw budżetowych (przewidziany w M.K.) nie może być stosowany do uchwalania lub nowelizowania innych ustaw”*⁵⁸⁷.

- nie jest działaniem niekonstytucyjnym, tzn. nie jest niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art.1 p.u.m.) i zasadą praworządności (art.3), chociaż jest działaniem niewłaściwym, technika legislacyjna nie zawierająca wyraźnego uchylenia norm ustanowionych wcześniej (brak klauzuli derogacyjnej)⁵⁸⁸.

Naruszenie poprawności techniki legislacyjnej nie rodzi automatycznie niekonstytucyjności przepisu wydanego z zastosowaniem techniki niepoprawnej⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ Orzeczenie z 19 X 1993 r., K.14/91, OTK ... , t. 2, s. 1185- 1186.

⁵⁸⁷ Orzeczenie z 10 I 1995 r., K.16/93, OTK w 1995 r., cz. I, s. 14. Zob. glosy C. Kosikowskiego do orzeczenia z 10 I 1995 r., K.16/93, P i P 1995, z. 5, s. 110 i n; tegoż, do orzeczenia z 21 XI 1994 r., K.6/94, P i P 1995, z. 6, s. 96 i n.; P. Kucharskiego, do orzeczenia z 21 XI 1994 r., K.6/94, P i P 1995, z. 6, s. 100 i n.; P. Sarneckiego, do orzeczeń K.2/94 i P.1/94, Przegląd Sejmowy, 1995, nr 1, s. 281 i n.

⁵⁸⁸ Orzeczenia z 8 XI 1994 r., P.1/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 74 -75; z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 26 - 27.

⁵⁸⁹ Orzeczenie z 4 IV 1995 r., K.10/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 115.

Art.1 przepisów konstytucyjnych, w części wysławiającej zasadę państwa prawnego, ma charakter na tyle ogólny, że służy Trybunałowi Konstytucyjnemu jako podstawa dokonywanej kontroli konstytucyjności, przy czym jednocześnie TK nie wyjaśnia w sposób całościowy jego treści ⁵⁹⁰.

„Odnajdywanie” w klauzuli demokratycznego państwa prawnego kolejnych zasad oznaczało nadawanie im rangi konstytucyjnej i związanie ustawodawcy zwykłego. Aktywna rola orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynikała z charakteru ówczesnych przepisów konstytucyjnych (zawierających dużą liczbę luk) i prowadziła do uzupełniania tekstu obowiązującej konstytucji ⁵⁹¹.

Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. umieszcza zasadę państwa prawnego w art.2. Zachowuje przy tym jej postać słowną z dawnego art.1 p.u.m. W związku z tym uzasadnione jest pytanie, czy zmiana numeru artykułu, przy pozostawieniu jego autentycznego brzmienia, oznacza konieczność nowego określenia treści zasady w nim zawartej, czy też aktualne jest jej rozumienie ustalone przez Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszym orzecznictwie ?

Analiza wyroków i postanowień TK wydanych po 17 X 1997 r. pozwala na udzielenie następującej odpowiedzi: **Treść, znaczenie i konsekwencje zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 konstytucji należy traktować w taki sam sposób, jaki został przyjęty przez TK przed wejściem w życie nowej konstytucji** ⁵⁹². Dotyczy to także zasady sprawiedliwości społecznej ⁵⁹³, która zawarta poprzednio w art.1 p.u.m., została recypowana w art.2 konstytucji i zasady równości wobec prawa, która dotychczas wyrażona w art.76 ust.2 p.u.m. została co do istoty zapisana w art.32 konstytucji ⁵⁹⁴. Dosłowne powtórzenie przepisu oznacza, że intencją ustrojodawcy było przejęcie dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ono ukształtowało w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie po 29 XII 1989 r. Identyczności językowej towarzyszy także bliskość aksjologiczna. Zespół wartości będący podstawą nowelizacji z 29 XII 1989 r. znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. Tym samym podstawowa treść przedmiotowej zasady, wyrażonej w art.2, powinna być

⁵⁹⁰ Por. J. Oniszczyk, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1994 - 1995 (wybrane zagadnienia), cz. III, Warszawa 1996, s. 190.

⁵⁹¹ Zob. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Wyd.2, Liber, Warszawa 1998, s. 59.

⁵⁹² Wyroki z 25 XI 1997 r., K.26/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 445 - 446; z 24 III 1998 r., U.22/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 98 - 99; z 31 III 1998 r., K.24/97, tamże, s. 81, z 8 IV 1998 r., K.10/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 157.

⁵⁹³ Wyrok z 12 V 1998 r., U.17/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 209.

⁵⁹⁴ Wyrok z 3 VI 1998 r., K.34/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 289 - 290.

rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiana była w poprzednim ustroju konstytucyjnym. Wprowadzone zmiany konstytucyjne mają charakter ewolucyjny. Należy przyjąć, że jeżeli brzmienie poszczególnych przepisów konstytucji, z których wyprowadza się odpowiednie wzorce (kryteria) konstytucyjności pokrywa się, w zasadzie, z brzmieniem uchylonych przepisów konstytucyjnych, a ich kontekst systemowy i funkcjonalny nie uległy istotnym zmianom, to nowe przepisy zachowują swoje dotychczasowe znaczenie. Oparte na nich wzorce konstytucyjności pozostają więc bez zmian. Jeżeli natomiast przepisom takim nadano zmienione lub całkowicie nowe brzmienie, to zgodność opartych na nich wzorców konstytucyjności z wzorcami opartymi na przepisach konstytucyjnych obowiązujących poprzednio powinna być przedmiotem odrębnej oceny Trybunału Konstytucyjnego dokonywanej zawsze w kontekście konkretnej sprawy⁵⁹⁵.

Modyfikacja rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego może wynikać zarówno z konkretnych unormowań nowej konstytucji, jak i z ogólnego kontekstu jej postanowień. Szereg zasad i reguł, które Trybunał Konstytucyjny „odnalazł” w ogólnej zasadzie państwa prawnego, a które nie były wyrażone wprost w polskim systemie prawa, obecnie zostały bezpośrednio zapisane w szczegółowych regulacjach nowej konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza praw jednostki o charakterze materialnym (np. art.38, art.45 czy art.51). Oznacza to, że w tym zakresie zasada demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter, bo wynikające z niej konsekwencje szczegółowe zostały powtórzone i rozwinięte w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. To powtórzenie nie może być jednak traktowane jako wyłączenie takich treści szczegółowych z ogólnego rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego i jej pozostawienie w „okrojonym” kształcie, który pozostałby po oddzieleniu od niej tego, co zostało zapisane w przepisach szczegółowych. Prowadziłoby to do nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie deformacji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Art.1 p.u.m. i zapisaną w nim przedmiotową zasadę Trybunał Konstytucyjny traktował jako swoiste, zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* zapisane w tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikały z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego. Miały one różnorodny charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego (koniecznym elementem jest tu prawo do życia, prawo do prywatności, prawo do sądu), jak i do tzw.

⁵⁹⁵ Wyrok z 12 V 1998 r., U.17/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 206.

zasad prawidłowej legislacji (np. zakaz retroakcji, nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis*). Ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W powiązaniu z zasadą proporcjonalności były to ogólne podstawy dla wyznaczenia kształtu i konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przyjęty w pracy podział zasad konstytucyjnych na zasady - wzorce (mające postać klauzul generalnych, przede wszystkim zasada państwa prawnego) i zasady - szczegółowe, w nich zawarte, znajduje potwierdzenie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych po wejściu w życie nowej konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wprost nazywa zapis art.2 konstytucji klauzulą demokratycznego państwa prawnego, z której wypływają zasady szczegółowe ⁵⁹⁶.

Klauzula demokratyczne państwo prawne obejmuje dwa rodzaje zasad:

1/ znajdujące wyraz zarówno w jej treści, jak i - niekiedy w sposób bardziej konkretny - w dalszych postanowieniach konstytucji. W przypadkach, gdy ogólną zasadę demokratycznego państwa prawnego konkretyzują dalsze przepisy konstytucji określające reguły funkcjonowania poszczególnych instytucji tegoż demokratycznego państwa prawa, należy przeprowadzić ocenę trafności zarzutu naruszenia tej zasady, z uwzględnieniem odpowiednich szczególnych regulacji konstytucji ⁵⁹⁷. „Wzbogacanie” podstaw kontroli o taką zasadę ogólną w sytuacji, gdy w pierwszej kolejności w grę wchodzi unormowanie konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z badaną sytuacją, nie zawsze jest racjonalne. Byłoby to celowe tylko wówczas, gdyby naruszenie ogólnych zasad konstytucyjnych godziło w ich istotę lub ograniczało ich funkcjonowanie. W takim bowiem wypadku stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia określonej zasady ogólnej, oprócz naruszenia unormowania szczegółowego, służyłoby podkreśleniu powyższego „kwalifikowanego” charakteru naruszenia tej zasady, a nie stanowiłoby tylko odwzorowania zachodzącej zawsze implikacji między naruszeniem unormowania szczegółowego a naruszeniem zasady ogólnej ⁵⁹⁸.

⁵⁹⁶ Tak w wyrokach z: 25 XI 1997 r., K.6/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 446; 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 90; 19 V 1998 r., U.5/97, oTK ZU nr 4/98, s. 250; 9 VI 1998 r., K.28/97, tamże, s. 303 - 304; 15 IX 1998 r., K.10/98, OTK ZU Nr 5/98, s. 407; 10 XI 1998 r., K.39/97, OTK ZU Nr 6/98, s. 558, 565; 23 XI 1998 r., SK 7/98, OTK ZU Nr 7/98, s. 629; 27 I 1999 r., K.1/98, OTK ZU Nr 1/99, s. 44.

⁵⁹⁷ Wyrok z 13 I 1998 r., K.5/97, OTK ZU Nr 1/98, s. 21.

⁵⁹⁸ Wyrok z 25 V 1998 r., U.19/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 265.

2/ inne zasady i reguły, których nie powtórzono w dalszym tekście konstytucji. Wynikają one, tak jak poprzednio, z ogólnej treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego i art.2 stał się ich jedyną i samoistną podstawą prawną.

Art.2 musi być rozumiany w ścisłym związku z konkretyzującymi go postanowieniami szczegółowymi, ale zapisanie ich w tekście konstytucji należy traktować tylko jako potwierdzenie treści ogólnie wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. W żadnym zaś razie nie może to dawać podstawy do stosowania wykładni a contrario i formułowania tezy, że skoro jakiejś zasady czy reguły nie zapisano wyraźnie w szczegółowych przepisach konstytucyjnych to wyklucza to jej wyprowadzenie z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. **Art.2 może stanowić podstawę do wywodzenia nie wyrażonych w konstytucji wprost zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej np. zakazu retroakcji czy vacatio legis** ⁵⁹⁹. Pogląd Trybunału Konstytucyjnego stanowi przyjęcie prostego wnioskowania logicznego, które dotyczy „wynikania normy z normy”. Norma N2 wynika z normy N1 wtedy, gdy zakres zastosowania N1 lub zakres normowania N1 zawiera w sobie odpowiednio zakres zastosowania lub normowania N2, przy założeniu tożsamości lub węższego zakresu dyspozycji N2. Norma N2 nie jest sformułowana wprost w akcie prawnym. Jeżeli jednak ustawodawca wyraźnie wskazał, że pewne normy N2 jako konsekwencje normy N1 nie obowiązują to także interpretator nie może uznać ich za obowiązujące. Wyłączenie uznania pewnej zasady czy reguły za zasadę konstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny musi, w takiej sytuacji, wynikać z wyłączenia tej możliwości przez konkretny przepis konstytucyjny. Ponieważ, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istnieje jednak możliwość wyprowadzania pewnych zasad z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego przyjąć należy, że wyłączenie możliwości uznania jakiejś normy za zasadę konstytucyjną nie może być zawarte w unormowaniu rangi ustawy zwykłej. Lex inferior non derogat legi superiori. Przepis ustawy zwykłej nie może wyłączać któregokolwiek z przepisów konstytucji.

⁵⁹⁹ Wyrok z 23 XI 1998 r., SK.7/98, OTK ZU Nr 7/98, s. 629, z 12 IV 2000 r., K.8/98, OTK ZU nr 3/2000, s.409. Zob. też, L. Garlicki, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r., Przegląd Sądowy 1999, nr 6, s. 122.

CZĘŚĆ III: POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCA WYKŁADNIA USTAW

1. Charakter i formy wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny

Przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było wynikiem nowelizacji Konstytucji PRL z 7 IV 1989 r.⁶⁰⁰. Do treści art. 33 a ust.1 dodano słowa: „a także ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw”. Wcześniej kompetencja ta należała do Rady Państwa, która rzadko korzystała z tej możliwości⁶⁰¹. Nowela konstytucyjna z 10 II 1976 r. nadawała Radzie Państwa kompetencję czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją⁶⁰². Konkretyzację ustawową regulacji konstytucyjnej z 7 IV 1989 r. stanowiła ustawa z 25 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym⁶⁰³. Art. 5 ustawy o TK stwierdzał, że „Trybunał Konstytucyjny ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw”. Przepis ten był językowym powtórzeniem zwrotu zawartego w art. 33 a ust.1 p.u.m. nie mającym samoistnego waloru normatywnego⁶⁰⁴. Art.33 a Konstytucji i art.5 i 13 ustawy o TK nie precyzowały pojęcia „powszechnie obowiązująca wykładnia”. Przyjęty przez ustawodawcę sposób sformułowania normy kompetencyjnej naruszał zasady techniki legislacyjnej⁶⁰⁵. Samo pojęcie było przedmiotem uwagi zarówno doktryny⁶⁰⁶, jak i Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁰⁰ Art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

⁶⁰¹ Instytucję powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wprowadziła Konstytucja z 22 VII 1952 r. (art. 25 ust.1 pkt.3, potem art. 30 ust.1, pkt.4). Wcześniej ustawa z 20 III 1950 r. o prokuraturze (Dz. U. Nr 38, poz. 346) w art. 4 przewidywała uprawnienie Rady Państwa działającej na podstawie ustawy konstytucyjnej z 19 II 1949r. do wykładni „powszechnie obowiązującej przepisów prawa i zasad ich stosowania” na wniosek Prokuratora Generalnego. Rada Państwa wyjaśniła pojęcie ustalania wykładni w uchwale z 14 VII 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. Nr 19, poz.113, par.1 ust.2 i par.8 ust.1). Por. szerzej: L. Garlicki, Rada Państwa a konstytucyjność prawa, P i Ż 1979, nr 3; S. Gebert, Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z konstytucją, P i P 1980, z. 1.

⁶⁰² Por. Z. Witkowski, Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z konstytucją, P i P 1977, z. 7; J. Stembrowicz, Czuwanie nad zgodnością prawa z konstytucją, „Palestra” 1979, nr 2; P. Sarnecki, Uwagi w związku z uchwałą Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją, P i P 1980, z. 7; A. Filcek, Ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez TK, NP 1991, nr 1 - 3, s. 3 - 4.

⁶⁰³ Dz. U. Nr 34, poz. 178.

⁶⁰⁴ L. Garlicki, J. Trzeciński, Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Komentarz, Warszawa 1996, s. 45.

⁶⁰⁵ Par.5 Zasad Techniki Prawodawczej: „Ustawę należy redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w niej norm wyrażała intencję prawodawcy”, Załącznik do uchwały

Doktryna definiuje pojęcie „wykładnia prawa” wykorzystując fragmenty dwóch tradycyjnych już koncepcji wykładni: semantycznej (klaryfikacyjnej) i derywacyjnej.

Koncepcja semantyczna ujmuje wykładnię jako ustalenie właściwego znaczenia przepisów prawa, które budzą wątpliwości. Przypisanie znaczenia oznacza zarazem wskazanie wzoru powinnoego zachowania się. Koncepcja semantyczna występuje w wersji intensjonalnej lub ekstensjonalnej ⁶⁰⁷.

W ujęciu derywacyjnym celem wykładni jest odkodowanie norm prawnych zawartych w przepisach prawa, jako konkretnych wzorów postępowania, a następnie, w razie wątpliwości, co do znaczenia zwrotów je tworzących, ich wyjaśnienie ⁶⁰⁸.

Wykładnia klaryfikacyjna jest niekiedy traktowana jako część wykładni derywacyjnej ⁶⁰⁹. Kolejno powstawały koncepcje wykładni prawa jako interpretacji humanistycznej ⁶¹⁰, w aspekcie komputacyjnym ⁶¹¹, poziomowym ⁶¹².

Niezależnie od wieloznaczności terminu „wykładnia prawa” w rozumieniu wspomnianych koncepcji odróżnia się wykładnię prawa jako proces ustalania znaczenia od wykładni jako rezultatu tego procesu ⁶¹³. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję następujące znaczenie pojęcia: **„Wykładnia prawa jest to interpretacja**

nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 XI 1991 r., Monitor Polski z 1991 r., nr 44, poz.310. Podobny pogląd wyraził TK w uchwale z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 252.

⁶⁰⁶ Sposoby rozumienia pojęcia „wykładnia prawa” w doktrynie szczegółowo omawia J. Oniszczyk, Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny (w:) *Studia i Materiały*, t. III, Wydawnictwo TK, Warszawa 1995, s. 14 - 25.

⁶⁰⁷ Nazwę koncepcja semantyczna wprowadza F. Studnicki, *Wprowadzenie do informatyki prawniczej*, Warszawa 1978, s. 41 i T. Gizbert - Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978, s. 6 -8. Rozróżnienie wykładni semantycznej intensjonalnej i semantycznej ekstensjonalnej pochodzi z artykułu K. Pleszki, T. Gizberta - Studnickiego, *Dwa ujęcia wykładni prawa. Próba konfrontacji*, ZN UJ, *Prace z nauk Politycznych*, 1984, z.20, s.17 - 18. Wersję intensjonalną reprezentują prace J. Wróblewskiego (np. *Zagadnienia wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 125 i n. oraz z niewielkimi modyfikacjami prace późniejsze m.in. (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 436 - 453, tenże, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław - Warszawa - Gdańsk - Łódź 1990, tenże (w:) K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 249 - 262). Por. też M. Zieliński, *Aspekty zasady clara non sunt interpretanda* (w:) s. Wronkowska, M. Zieliński (red.) *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990. Wersja ekstensjonalna to przede wszystkim praca J. Woleńskiego, *Logiczne problemy wykładni prawa*, Kraków 1972.

⁶⁰⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 208 i n; tenże, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 274 i n, M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972, tenże, *Właściwości derywacyjnej koncepcji wykładni*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, Nr 38, *Roczniki Prawne* Nr 2, 1988 oraz literatura tam podana w przypisie 13.

⁶⁰⁹ NP. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 197.

⁶¹⁰ L. Nowak, *Interpretacja prawnicza*, Warszawa 1973. O wykładni humanistycznej (sensu largissimo) zob. J. Wróblewski, *An outline of a General Theory of Legal Interpretation and Constitutional Interpretation*, *Acta UŁ, Folia Iuridica* 32, 1987, s. 34 - 38.

⁶¹¹ F. Studnicki, *Wykładnia prawa w jej aspekcie komputacyjnym*, „*Studia Filozoficzne*” 1985, z. 23, s. 93 i n.

⁶¹² R.Sarkowicz, *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995.

⁶¹³ Por. typologie wykładni w; J. Wróblewski, *Rozumienie prawa ...*, op. cit., s. 60 - 62.

tekstów prawnych (związana z dokonywaniem określonych działań intelektualnych), mająca na celu ustalenie rzeczywistego znaczenia przepisów prawa i sformułowanie na ich podstawie określonej normy postępowania.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyliczała jedynie podmioty uprawnione do wniesienia wniosku w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 13 ust.1 - Prezydent, prezes RM, I prezes SN, prezes NSA, Rzecznik Praw Obywatelskich ⁶¹⁴, prezes NIK, Prokurator Generalny), określała formę jej podjęcia (w drodze uchwały na posiedzeniu pełnego składu - art. 13 ust.2) stwierdzając jednocześnie, że uchwała, o której mowa w ust.2 jest ogłaszana w Dzienniku Ustaw RP. Wyliczenie podmiotów uprawnionych do składania wniosków miało charakter enumeratywny. Zakres podmiotowy art. 13 ust.1 był znacznie węższy niż zakres przewidziany w art. 22 i 23 ust.1 ustawy o TK, który obejmuje podmioty upoważnione do składania wniosków o stwierdzenie przez TK zgodności aktów ustawodawczych z konstytucją i innych aktów normatywnych z konstytucją lub aktem ustawodawczym. W konsekwencji sam Trybunał z własnej inicjatywy nie mógł dokonywać powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy. Był w związku z tym, związany zakresem wniosku, który określa przedmiot wykładni, tj. wskazaną ustawę, jej przepis albo zespół przepisów, zagadnienia interpretacyjne dotyczące wskazanej ustawy lub jej części ⁶¹⁵. Jeżeli wnioskodawca wycofał wniosek o ustalenie wykładni, to TK miał obowiązek umorzyć postępowanie ⁶¹⁶.

Uchwała w sprawie regulaminu czynności TK wskazywała w par. 28 ust.2 sytuacje, w których TK ustalał powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Były to w szczególności:

- wypadki występowania rozbieżności w stosowaniu ustawy,

⁶¹⁴ W odniesieniu do RPO TK stwierdził w uchwale z 24 VI 1992 r., W.11/91, że tylko ze względu na ochronę praw i wolności obywateli RPO może występować z wnioskiem do TK o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, co oznacza, iż wniosek ten powinien mieścić się w zakresie jego ustawowych kompetencji. K. Gołyński, E. Podgórska w głosie do uchwały z 9 XII 1992 r., P i P 1992, z. 11 - 12, s. 124 podnoszą, że wprowadzało to zróżnicowanie podmiotów z uwagi na przedmiot wniosku, co nie miało podstawy w ustawie o TK.

⁶¹⁵ Uchwała z 7 III 1995 r., W.4/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 235 - 236. Zob. również par.29 pkt 1 i 2 uchwały TK z 23 VI 1993 r. w sprawie Regulaminu czynności TK. Pkt 2 cyt. uchwały wymaga „wskazania motywów uzasadniających ustalenie wykładni”. TK za „motywy” uznawał „określenie wątpliwości dotyczących rozumienia wskazanego przepisu lub zespołu przepisów ustawowych, czyli sprecyzowanie problemu interpretacyjnego odnoszącego się do tego przepisu (tych przepisów), W.4/94, s. 236. Niedopuszczalne jest zadawanie w tej procedurze ogólnych pytań o treść obowiązującego prawa - postanowienie z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 162 - 162.

⁶¹⁶ Uchwała z 4 IV 1990 r., W.5/89, OTK w 1990 r., s.186; postanowienie z 3 X 1995 r., W.4/95, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 116; uchwała z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 220 -221.

- brak wewnętrznej spójności przepisów ustawy, sprzeczność z przepisami innej ustawy⁶¹⁷.

Szerszy katalog sytuacji, w których ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy okazuje się szczególnie potrzebne zawierało postanowienie z 26 XI 1996 r.⁶¹⁸. Są to sytuacje, gdy:

1/ powstają istotne rozbieżności w interpretacji przepisu ustawowego między konstytucyjnymi organami państwa, a spór taki w ogóle nie podlega właściwości sądów (np. W.7/94);

2/ interes państwa wymaga szybkiego i jednolitego rozwiązania wątpliwości powstałych w procesie stosowania prawa, nie ma więc możliwości odczekiwania aż ukształtuje się orzecznictwo sądowe w danej kwestii. Najbardziej typowe są w tym zakresie wykładnie dotyczące prawa wyborczego, które muszą nabrać mocy przed dniem wyborów (np. W.4/93, W.5/93);

3/ powstaje zasadnicza rozbieżność w interpretacji przepisów ustawy między organami sądowymi, której nie można usunąć za pomocą procedur przewidzianych w ustawie o SN, ustawie O NSA czy w kodeksach procedury sądowej lub, której nie udało się usunąć za pomocą tych procedur (np. W.14/95);

4/ potrzeba ingerencji TK staje się szczególnie uzasadniona tym, że orzecznictwo sądowe dotyczące wykładni danego przepisu pozostawia nierozwiązane problemy konstytucyjne, zwłaszcza odnoszące się do praw i wolności jednostki (np.W.14/94).

Z ustawy o TK nie wynikało, czy Trybunał mógł być odmówić ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni, a jeżeli tak, to w jakiej sytuacji. Wobec braku regulacji ustawowej odpowiedzi udziela orzecznictwo Trybunału. Doktryna widziała potrzebę posiadania przez TK kompetencji do odmowy ustalenia wykładni, choć obowiązujące przepisy takiego prawa Trybunałowi nie przyznawały⁶¹⁹.

Odmowa ustalenia wykładni ustaw mogła nastąpić, jeżeli:

1/ przedmiotem wniosku było ustalenie wykładni przepisów, które nie podlegają wykładni (przepisy rozporządzeń wykonawczych oraz innych podstawowych aktów normatywnych)⁶²⁰;

⁶¹⁷ Podobnie TK w postanowieniu z 21 V 1996 r., W.10/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 229.

⁶¹⁸ W. 4/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 547. Podobnie w postanowieniu z 29 IV 1997 r., W.5/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 272.

⁶¹⁹ Np. A. Zoll, Trybunał Konstytucyjny RP - zakres ograniczeń, doświadczenia, problemy, (w:) Studia i Materiały, t.I, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1995, s. 47.

⁶²⁰ W.6/91, OTK w 1991 r., s. 268, uchwała z 18 XI 1992 r., W.8/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 134.

2/ przedmiot wniosku stanowiły przepisy nie budzące wątpliwości (clara non sunt interpretanda) ⁶²¹. Jedyny wyjątek to ustalenie wykładni, mimo braku wątpliwości, co do znaczenia treści norm prawnych zawartych w przepisach będących przedmiotem wniosku z uwagi na powszechność ich wadliwego stosowania przez organy administracji publicznej ⁶²². W kwestii stopnia (skali) wątpliwości TK przyjmował koncepcję subiektywno - obiektywną ⁶²³.

3/ celem wykładni TK miałyby być zawężenie treści klauzul generalnych, świadomie pozostawionych przez ustawodawcę jako zwroty niedookreślone, których treść ma być doprecyzowana dopiero na gruncie konkretnych przypadków w drodze wykładni operacyjnej organów orzekających ⁶²⁴;

4/ celem wniosku było uzyskanie uchwały o charakterze prawotwórczym w sytuacji występowania luki rzecztywistej ⁶²⁵.

Odmawiając ustalenia wykładni Trybunał Konstytucyjny powinien był uwzględniać zarówno argumenty wynikające z celu, jaki ustawodawca przypisuje instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jak i argumenty wynikające z innych przepisów konstytucyjnych.

Istota wykładni Trybunału Konstytucyjnego sprowadzała się do ustalania (wyjaśniania) znaczenia określonego przepisu prawnego, którego stosowanie wywoływało, z różnych powodów, wątpliwości ⁶²⁶. Ustalenie wykładni było uzasadnione, jeżeli zwrot językowy zawarty w przepisie ustawy nie jest całkowicie jasny i jednoznaczny, zwłaszcza w kontekście innych przepisów ustawy ⁶²⁷. TK dokonując wykładni ustaw ustalał znaczenie istotnych pojęć, wyrażeń, zwrotów znajdujących się w wykładanym przepisie, które mają służyć rekonstrukcji norm prawnych. Wykładnia miała usuwać występujące w praktyce wątpliwości w taki sposób, aby nie stwarzać możliwości różnicowania sytuacji prawnej adresatów tych

⁶²¹ Postanowienie z 3 II 1993 r., W.11/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 144, z 14 XI 1995 r., W.16/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s.228, z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 159 oraz uchwała z 11 I 1995 r., W. 17/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 215.

⁶²² Uchwała z 9 XII 1992 r., W.10/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 138 - 139, z 13 XII 1995 r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 220,

⁶²³ Por. szerzej Z. Czeszejko - Sochacki, O niektórych problemach powszechnie obowiązującej wykładni ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Wydawnictwa TK, Warszawa 1996, s. 44 - 45.

⁶²⁴ Uchwała z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 239 oraz W.12/95, j.w., s. 159.

⁶²⁵ W.12/95, jw., s. 159 - 160. Uchwała z 12 III 1997 r., W.8/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 107.

⁶²⁶ Por. zdanie odrębne sędziego TK R. Orzechowskiego do uchwały z 9 XII 1992 r., W.13/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 155. Także K. Działocha, St. Paweła, Zmiany zakresu właściwości TK de lege lata i de lege ferenda, P i P 1989, z. 1, s. 6; J. Sobczak, Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw jako funkcja TK, (w:) Państwo, ustrój, konstytucja, Lublin 1991, s. 262. Podobnie K. Gołyński, E. Podgórska, Głosa do uchwały TK z 9 XII 1992 r., W.13/91, P i P 1993, z. 11 - 12, s. 122.

⁶²⁷ Uchwała z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 250.

norm. Ustalona wykładnia winna uniemożliwiać nadanie innego znaczenia wykładanemu przepisowi ze względu na znajdujący się w nim element o nieistotnym, z uwagi na charakter wątpliwości i cel wykładni je usuwającej, znaczeniu⁶²⁸. TK rozstrzygał wątpliwość interpretacyjną powstałą wskutek niejasnego, nieprecyzyjnego lub niepełnego sformułowania przepisów ustaw, ich sprzeczności w płaszczyźnie językowej. W takiej sytuacji interpretator ma (lub może mieć) trudności z poznaniem rzeczywistego znaczenia normy prawnej lub z wyborem między kilkoma „konkurującymi” ze sobą sposobami jej rozumienia. Wykładnia dokonywana przez Trybunał ani nic nie dodawała, ani nic nie ujmowała z treści przepisu, a jedynie wyjaśniała jego treść i znaczenie. Rezultat wykładni nie sprowadzał się do tworzenia nowych norm prawnych czy ich modyfikacji, lecz do ustalenia treści norm wysłowionych w analizowanych przepisach⁶²⁹, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, przy zastosowaniu przyjętych w kulturze prawnej demokratycznego państwa prawnego reguł interpretacji⁶³⁰. Wydana, w następstwie wykładni, decyzja interpretacyjna ustalała znaczenie (treść) normy prawnej ustawy⁶³¹.

Trybunał Konstytucyjny określając charakter dokonywanej przez siebie wykładni wyraźnie podkreślał jej deklaratoryjny, a nie prawotwórczy, charakter. Prawotwórczą rolę TK wyłączała konstytucyjna zasada podziału władz⁶³². Uwzględniając poglądy doktryny⁶³³ o braku możliwości (niekiedy) ścisłego wyznaczenia granicy między wykładnią prawa a jego tworzeniem TK przypomniał, iż trudność ta nie może jednak usprawiedliwiać dokonywania wykładni w takich sytuacjach, w których prowadziłyby to, z całą pewnością, do tworzenia norm prawnych wykraczających swoją treścią poza zakres interpretowanych przepisów, a więc w tym sensie do tworzenia nowego prawa⁶³⁴. Działalnością prawotwórczą Trybunału, wykraczającą poza jego kompetencje, byłoby również ustalenie wykładni w sytuacji, gdy wątpliwości związane ze zrozumieniem obowiązującego prawa wynikają ze sprzeczności w strukturze poziomej przepisów ustawowych. Pogląd TK w tej kwestii nie był jednoznaczny (powróć do tego zagadnienia w dalszej części rozdziału).

⁶²⁸ Uchwała z 11 I 1995 r., W.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 197.

⁶²⁹ Uchwała z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 254; postanowienie z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 160.

⁶³⁰ Uchwała z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 238.

⁶³¹ K. Działocha, Komentarz do Konstytucji RP, op. cit., s. 28.

⁶³² Uchwała z 6 X 1993 r., W.15/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 481. Podobnie W.9/94, s. 238; uchwała z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 228; postanowienie z 21 V 1996 r., W.10/95, tamże, s. 229 - 230.

⁶³³ Z. Ziemiński, Problemy podstawowe ... , op. cit., s. 279.

⁶³⁴ Postanowienie z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 162 - 163.

Przedmiotem wykładni Trybunału mógł być zwrot językowy stanowiący równocześnie jednostkę legislacyjną (tzn. przepis prawny w brzmieniu nadanym przez ustawodawcę, zawierający zwrot, termin, którego znaczenie budzi wątpliwość). Elementem rekonstrukcji norm prawnych może też być, w pewnych okolicznościach, jednostka legislacyjna rozumiana jako brzmienie tytułu rozdziału, w którym mieści się wykładany przepis. Odtworzenie normy prawnej jest następstwem jej dekodowania z jednego lub kilku takich zwrotów. Następuje to w pierwszej fazie wykładni. Normy już odtworzone z przepisów zawierających (lub nie zawierających) zwroty budzące wątpliwość nie mogą być wykładane przez TK⁶³⁵. Jeżeli przedmiotem interpretacji jest przepis odsyłający stworzenie normy prawnej, zawierającej poszukiwaną normę zachowania się, wymaga „uzupełnienia” go przez przepis odniesienia. Przepis odsyłający zawiera jedynie wskazówkę, które przepisy należy stosować i w których znajdują się postanowienia o charakterze normatywnym. Sam przez się nie tworzy normy prawnej⁶³⁶.

Przedmiotem wypowiedzi TK mających charakter ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw mogły być tylko przepisy rangi ustawowej. Ustawą jest jedynie akt prawny obowiązujący tzn. taki, wobec którego postępowanie ustawodawcze zostało zakończone i akt został prawidłowo ogłoszony⁶³⁷. Termin ustawa w rozumieniu art. 33 a ust.1 p.u.m. in fine, art.5 i art.13 ustawy o TK obejmował także akty prawotwórcze wprowadzające do systemu prawa normy o randze ustaw zwykłych, zrównane w hierarchii źródeł prawa z ustawami. Były to:

- dekrety wydane w latach 1944 - 1952 na mocy wówczas obowiązującego prawa (nie będące ustawą w znaczeniu formalnym, ale mające rangę równą ustawie w hierarchii źródeł prawa)⁶³⁸;
- obowiązujące nadal rozporządzenia z mocą ustawy z okresu II RP;
- rozporządzenia wydawane przez Radę Ministrów na podstawie art. 23 w zw. z art. 52 ust.2 pkt 2 M.K.;
- dekrety z mocą ustawy wydawane wcześniej przez Radę Państwa⁶³⁹;
- ustawy wyrażające upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej⁶⁴⁰.

⁶³⁵ Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 190, z 14 IX 1994 r., W.5/94, tamże, s. 165.

⁶³⁶ Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 220. O przepisach odsyłających zob. J. Wróblewski, Przepisy odsyłające, ZN U Ł, seria I, Nauki Humanistyczno - Społeczne, z. 35, 1964; J. Nowacki, Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, P i P 1994, z. 3, s. 369, 377.

⁶³⁷ Uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 23.

⁶³⁸ Uchwała z 19 IX 1990 r., W.3/89, OTK w 1990 r., s. 175.

⁶³⁹ Uchwała z 7 III 1995 r., W.4/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 230, 238.

Wykładni nie podlegały:

- przepisy normatywnych aktów podstawowych, w tym także aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania ⁶⁴¹ oraz przepisy prawa miejscowego wydane przez wojewodów i gminnego ustanowione przez organy gmin;
- postanowienia umów międzynarodowych. Jeżeli TK nie mógł badać ich zgodności z konstytucją, to nie mógł też ustalać ich wykładni ⁶⁴².
- przepisy konstytucji ⁶⁴³.

Art. 13 ustawy o TK nie zawierał innych ograniczeń przedmiotowych. Przepisami ustawowymi podlegającymi powszechnie obowiązującej wykładni były więc także:

- przepisy ustaw uchylonych, jeżeli zgodnie z istniejącymi przepisami intertemporalnymi mogą być nadal stosowane ⁶⁴⁴. Formalne uchylenie lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza zupełną utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych, w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uważać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym przepis ten obowiązywał. Tym bardziej TK mógł ustalić powszechnie obowiązującą wykładnię przepisu, który jeszcze obecnie może mieć zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w przeszłości, a przy tym nie został w sposób wyraźny derogowany przez ustawodawcę ⁶⁴⁵.
- przepisy ustaw, których stosowanie zostało zawieszona jedynie na jakiś czas ⁶⁴⁶;
- normy kompetencyjne.

Przepisy ustawy o TK nie rozstrzygały również zagadnienia charakteru mocy wiążącej uchwał TK ustalających wykładnię. W doktrynie zarysowały się dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym, wykładnia miała moc wiążącą od momentu wejścia w życie przepisów, które były jej przedmiotem, niezależnie od momentu ustalenia wykładni

⁶⁴⁰ Uchwała z 30 XI 1994 r., W.10/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 241.

⁶⁴¹ Postanowienie z 2 X 1991 r., W.6.91, OTK w 1991 r., s. 271, podobnie postanowienie z 18 XI 1992 r. W.8/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 134.

⁶⁴² Orzeczenie z 10 VI 1987 r., P.1/87, OTK w 1987 r., poz. 1.

⁶⁴³ Argumentację w tym zakresie podają: A. Filcek, Ustalanie powszechnie obowiązującej ... , op. cit. , s. 6 - 7; K. Działocha, St. Paweła, Zmiany zakresu właściwości ... , op. cit., s. 7 - 8; J. Oniszczyk, Wykładnia TK (wybrane zagadnienia), Przegląd sejmowy, 1994, nr 4, s. 66. Taki pogląd reprezentuje także TK w uchwale z 13 II 1996 r., W.1/96, OTK ZU 1996 , Nr 1, s. 84. Wątpliwości zgłasza Z. Czeszejko - Sochacki, O niektórych problemach ... , op. cit., s. 47.

⁶⁴⁴ W postanowieniu z 28 X 1987 r., P.5/87, OTK w 1987 r., poz. 7 TK podniósł, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w rozumieniu art. 4 ust.2 ustawy o TK nie jest tożsama z zasięgiem czasowym jego stosowania. Podobnie w uchwale z 25 IX 1991 r., W.1/91, OTK w 1991 r., s. 197.

⁶⁴⁵ Uchwała z 16 IV 1996 r., W.15/96, OTK ZU 1996 , Nr 2, s. 127.

⁶⁴⁶ Uchwała z 17 II 1993 r., W.4/92, OTK w 1992 r., cz. I, s. 153.

(tzn. ex tunc) ⁶⁴⁷. Drugi, powołując się na regulację art. 13 ust.3 (uchwały ustalające wykładnię ustaw ogłasza się w Dzienniku Ustaw RP) wiązał nadanie mocy obowiązującej wykładni z faktem urzędowego ogłoszenia uchwały. Trybunał Konstytucyjny przyjmował ⁶⁴⁸, iż treść normy prawnej, przy założeniu nie zmienionego brzmienia poddanych wykładni przepisów i nie zmienionych innych wyznaczników ich rozumienia, jest taka sama od daty wejścia w życie ustawy przez cały czas jej obowiązywania, tj. przed podjęciem uchwały przez TK, w chwili jej podjęcia, w dniu jej ogłoszenia, po tej dacie, chyba, że TK wskazał w uchwale inny odpowiedni termin początkowy. Wykładnia TK nie wносиła nowych treści do normatywnego systemu prawnego. Dlatego też nie można mówić o terminie początkowym i końcowym obowiązywania wykładni ustalonej przez Trybunał w takim samym sensie, w jakim, mówi się o tych terminach w odniesieniu do przepisu prawnego. Z uwagi na deklaratoryjny charakter wykładni do uchwały TK ex definitione nie ma zastosowania reguła *lex retro non agit*.

Obowiązywanie wykładni ustalonej przez jest związane czasowo z bytem normy prawnej, której treść uchwała TK wyjaśnia. Ogłoszenie uchwały w Dzienniku Ustaw miało jedynie charakter informacyjny i nie wiązało się z kwestią mocy obowiązującej wykładni TK. Natomiast moment podania wykładni Trybunału do wiadomości do adresatów normy prawnej przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw mógł być cezura istotną w ocenie zachowań niezgodnych z tą wykładnią. Od momentu podania wykładni do wiadomości adresatów postępowanie niezgodne z treścią normy ustalonej przez Trybunał było równoważne z postępowaniem sprzecznym z ustawą i powinno wywoływać takie same skutki prawne. Jeżeli adresat postąpił niezgodnie z normą prawną w jej właściwym rozumieniu ustalonym wiążąco przez TK (rozumiejąc ją w sposób odmienny), ale przed podjęciem stosownej uchwały Trybunału i jej podaniem do wiadomości to wówczas praktyczne konsekwencje prawne takiego postępowania

⁶⁴⁷ P. Winczorek, Skutki uchwały TK, „Rzeczpospolita” z 13 V 1994 r.; W. Sanetra, Wyjaśnianie przepisów prawnych przez Sąd Najwyższy a zagadnienie powszechnej wykładni ustaw, Przegląd Sądowy 1992, nr 4, s. 17; K. Działocha, Komentarz do konstytucji RP, op. cit., s. 31. Por. także J. Oniszczyk, Powszechnie obowiązująca wykładni ustaw ustalana przez TK, studia i Materiały, t. III, Wydawnictwa TK, Warszawa 1995, s. 171 - 182; P. Tuleja, Charakter powszechnie obowiązującej wykładni prawa dokonywanej przez TK, Studia i Materiały, t.I, Wydawnictwa TK, Warszawa 1995, s. 93 - „nie da się w sposób abstrakcyjny i nie zawierający żadnych wyjątków stwierdzić, iż powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw działa ex tunc lub ex nunc”.

⁶⁴⁸ Uchwała z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 240 - 241. TK odstąpił od stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu uchwały z 9 XII 1992 r., W.13,91, jakoby istniała luka rzeczywista w prawie polegająca na braku ustawowego uregulowania zakresu czasowego działania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw dokonanej przez TK (OTK w 1992 r., cz., II, s. 153. Zdanie odrębne złożył wówczas sędzia TK R. Orzechowski, tamże, s. 154 - 155. Podobne stanowisko zajął TK w uchwale z 11 I 1995 r., W.17/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 209.

muszą być ustalane z uwzględnieniem także innych okoliczności. W tym kontekście pojawia się istotne pytanie o możliwość wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych oraz innych aktów prawnych w sytuacji, gdy zostały one wydane lub dokonane na podstawie normy prawnej rozumianej odmiennie od jej prawidłowego znaczenia, wiążąco ustalonego później w stosownej uchwale TK. Trybunał uznał, iż dopuszczalność, zakres i tryb korygowania skutków aktów stosowania prawa dokonanych przed dniem ogłoszenia uchwały TK niezgodnie z rozumieniem przepisu ustalonym w tejże uchwale regulują właściwe przepisy (tzn. m.in. przepisy k.p.a., k.p.c. i k.p.k.)⁶⁴⁹.

Powszechność obowiązywania wykładni przepisu dokonanej przez TK oznaczała, że ustalone rozumienie wiąże wszystkie podmioty (tzn. zarówno obywateli, jak i organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Gdyby sąd przypisał stosowanemu przepisowi znaczenie odmienne od nadanego przez TK to orzeczenie byłoby sprzeczne z przepisem ustawy⁶⁵⁰. Sąd Najwyższy przyjął, że z uwagi na regulację art. 62 p.u.m. („sędziowie podlegają tylko ustawom”) wykluczona jest teza o pełnym związaniu sądów powszechnych obowiązującą wykładnią ustaw ustaloną przez TK⁶⁵¹. Trybunał dokonując wykładni ustaw (zarówno powszechnie obowiązującej, jak i operatywnej, przy wypełnianiu funkcji orzeczniczej lub odpowiedzi na pytania prawne) nie był związany wykładnią legalną ustaloną przez inne organy, natomiast organy te, przy dokonywaniu wszelkiej wykładni, były związane wykładnią ustaloną w uchwale TK. Organy stosujące prawo były zobowiązane, w razie rozbieżności między wykładnią TK a innego organu, przyjmować prymat wykładni dokonanej przez Trybunał⁶⁵².

⁶⁴⁹ W.17/94, OTK w 1995 r., cz. I, s.230. Por. wyrok z 11 VII 1995 r., I SA 452/94, ONSA 1995, nr 4, poz.192: ustalenie przez TK Powszechnie obowiązującej wykładni ustaw „nie może być traktowane jako przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 par.1 pkt 7 k.p.a.), natomiast umożliwia zweryfikowanie decyzji administracyjnej w myśl przepisów rozdziału 13 działu II k.p.a. regulującego uchylenie, zmianę raz stwierdzenie nieważności decyzji”.

⁶⁵⁰ Poglądy doktryny nie są w tej sprawie jednolite. Por. A. Józefowicz, Skutki prawne orzeczeń TK o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, P i P 1994, z. 12, W. Sanetra, Orzecznictwo sądowe wobec obwieszczeń Prezesa TK o niezgodności aktów ustawodawczych z konstytucją, Przegląd Sądowy 1995, nr 4; tenże, Wyjaśnianie przepisów prawnych przez Sąd Najwyższy a zagadnienie, op.cit., s. 15 - 29; tenże, W sprawie związania sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw, Przegląd Sądowy, 1996, nr 9, s. 3 - 18; K. Kolasiński, Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Sądowy, 1992, nr 4, s. 30 -37; A. Strzembosz, Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny, (w:) Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1994, s. 7 - 16.

⁶⁵¹ Uchwała z 26 V 1995 r., I PZP 13/95, OSN IAPiUS, 1995, nr 23, poz. 712. Krytycznie A. Stelmachowski, SN kontra TK, Przegląd Sądowy, 1996, nr 2, s. 3 i n; P. Winczorek, Glosa, P i P 1996, z. 2.; W. Skrzydło, A. Wąsek. Glosa, Przegląd Sejmowy, 1996, nr 2. Odmienne W. Sanetra, W sprawie związania ... , op.cit., s. 6 - 10.

⁶⁵² W.4/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 239.

Podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały, o której mowa w art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 IX 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz.48) lub odmowa podjęcia takiej uchwały nie ograniczało uprawnień podmiotów wymienionych w art. 13 ust.7 ustawy o TK do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie wykładni powszechnie obowiązującej przepisów, których dotyczyła uchwała SN. Ani przepisy konstytucyjne czy ustawowe dotyczące instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ani przepisy cytowanej ustawy nie przewidywały ograniczenia lub wyłączenia kompetencji TK w tym zakresie⁶⁵³. Trybunał uważał za oczywiste, że konstytucyjna formuła o wykładni powszechnie obowiązującej (art. 33 a ust.1 in fine przepisów konstytucyjnych) musi być rozumiana jako ustanawiająca podporządkowanie tej wykładni wszystkim adresatów norm prawnych, w tym także i sądów⁶⁵⁴. Widział jednak, z tego właśnie powodu, potrzebę ustalania powszechnie obowiązującej wykładni z dużą wstrzeźliwością „ograniczając się do wypadków trudności interpretacyjnych szczególnie rażących i doniosłych dla praktyki, które wymagają ze względu na dobro społeczne pilnego rozstrzygnięcia i nie mogą czekać na ustalenie się wykładni, jaka kształtuje się w toku normalnego orzecznictwa organów stosujących prawo”⁶⁵⁵. Choć więc art. 33 a ust.1 in fine p.u.m. ustanowił kompetencję TK do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni każdego przepisu każdej obowiązującej ustawy i nie ograniczył tej kompetencji żadnymi przesłankami szczególnymi to jednak sposób i zakres korzystania z tej kompetencji zależał zawsze od konkretnego kontekstu funkcjonowania wykładanego przepisu, także od sposobu rozumienia tego przepisu przez sądy, które go stosują przy rozstrzyganiu konkretnych spraw⁶⁵⁶. Spór ten stał się bezprzedmiotowy w kontekście przepisów nowej Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.. TK pozbawiono kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁶⁵⁷.

Wykładnię dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny określano jako wykładnię legalną⁶⁵⁸, wykładnię legalną zrównaną z wykładnią autentyczną⁶⁵⁹,

⁶⁵³ W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 230, 245.

⁶⁵⁴ Uchwała z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 158 - 159.

⁶⁵⁵ W.4/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 235.

⁶⁵⁶ Postanowienie z 26 XI 1996 r., W.4/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 546.

⁶⁵⁷ W trakcie prac nad projektem nowej ustawy zasadniczej potrzebę zniesienia tej kompetencji TK prezentowali Z. Czeszejko - Sochacki, TK w świetle projektów konstytucji RP, P i P 1995, z. 2, s. 17; tenże, Sąd konstytucyjny w systemie organów państwa (w:) Studia i Materiały, t. III, Wydawnictwa TK, Warszawa 1995, s. 30 - 32; tenże, O niektórych problemach ... , op.cit., s. 54 ; K. Działocha, Model ustrojowy TK de lege ferenda, P i P 1993, z. 2, s. 7; tenże, Wizja TK w projektach konstytucji RP, Acta Universitatis Wratislaviensis, NO 1745, 1995, s. 133 - 134;

⁶⁵⁸ J. Sobczak. Powszechnie obowiązująca wykładnia ... , op.cit., s. 262.

⁶⁵⁹ R. Orzechowski w zdaniu odrębnym od uchwały TK z 9 XII 1992 r.

wykładnią jurydyczną⁶⁶⁰, wykładnią sądową (w sensie materialnym)⁶⁶¹. Była to wykładnia legalna ogólna dokonywana na podstawie normy kompetencyjnej art.33 ust.1 p.u.m.. Szczegółność i wyjątkowość wykładni legalnej TK wzmacniał fakt, iż była to norma konstytucyjna, która przyznawała jej moc powszechnie obowiązująca.

Art. 5 i art. 13 ustawy o TK nie określały ponadto trybu postępowania przy ustalaniu wykładni poza zapisem, że Trybunał ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw na posiedzeniu pełnego składu w drodze uchwały, którą ogłasza się w Dzienniku Ustaw RP. Lukę wypełnił sam TK podejmując 12 X 1989 r. uchwałę w pełnym składzie na podstawie art. 35 ust.2 ustawy o TK w sprawie tymczasowego regulaminu czynności TK przy rozpoznawaniu wniosków o ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁶⁶².

Dokonując wykładni Trybunał Konstytucyjny posługiwał się wypracowanymi w doktrynie i orzecznictwie dyrektywami interpretacyjnymi językowo - logicznymi, systemowymi, funkcjonalnymi (celowościowymi, historycznymi). W przypadkach występowania luk w prawie odwoływał się do wnioskowań per analogiam legis i per analogiam iuris.

2. Reguły egzegezy prawniczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Na gruncie derywacyjnej koncepcji wykładni egzegeza tekstów prawnych jest procesem konstruowania systemu norm prawnych w oparciu o fakty uznawane, przez normatywną koncepcję źródeł prawa danego systemu prawa, za prawotwórcze⁶⁶³. Dokonujemy tego zgodnie z wypracowywanymi przez doktrynę prawniczą regułami, które nazywamy regułami egzegezy. Są to reguły interpretacyjne (reguły wykładni), reguły inferencyjne i reguły kolizyjne.

Reguły interpretacyjne służą odtworzeniu z przepisów prawa wypowiedzi normatywnych (wypowiedzi przybierających formę norm postępowania). Stadium następnym jest ewentualne doprecyzowanie znaczenia zwrotów wchodzących w skład powstałych wypowiedzi. Na tym etapie istotne znaczenie mają reguły interpretacyjne

⁶⁶⁰ A. Filcek, Ustalanie powszechnie obowiązującej ... , op.cit. , s. 13.

⁶⁶¹ J. Sobczak, j.w. , s. 262 - 263.

⁶⁶² Zmianianej uchwałami z 7 II 1990 r., 28 III 2990 r., 3 X 1990 r., 23 VI 1993 r. (niepublikowane). O trybie rozpoznawania wniosków zob. A. Filcek, Ustalanie powszechnie ... , op.cit., s. 9 - 12; J. Oniszczyk, Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego ... , op.cit., s. 69 - 74.

⁶⁶³ Na temat normatywnej koncepcji źródeł prawa zob. Z. Ziemiński, Problemy podstawowe ... , op.cit., s. 245 - 274.

przyjmowane w tradycyjnej wykładni klaryfikacyjnej. W praktyce stadia te są trudno rozróżnialne. Odtwarzanie norm prawnych zakłada bowiem wstępną znajomość ich uzasadnienia aksjologicznego⁶⁶⁴.

Reguły inferencyjne pozwalają wnioskować o obowiązowaniu w systemie prawa pewnych norm na podstawie obowiązowania w tym systemie innych norm. Normy te pozostają w określonym związku z normami wnioskowanymi.

Zadaniem reguł kolizyjnych jest usuwanie niezgodności między normami prawnymi w danym systemie prawa.

Ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw Trybunał Konstytucyjny posługiwał się zarówno regułami interpretacyjnymi, jak i inferencyjnymi oraz kolizyjnymi.

2.1. Reguły wykładni

Na początku niezbędne jest poczynienie pewnego rozróżnienia form wykładni ustaw dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. W ówczesnym stanie prawnym problem wykładni występował zarówno przy hierarchicznej kontroli norm, jak i przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Wykładnia konstytucji, ustaw i podstawowych aktów normatywnych przeprowadzana w ramach funkcji orzeczniczej wykazuje pewne podobieństwo do sądowej wykładni operatywnej (z uwzględnieniem szczególności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny jako „sąd prawa”). Wykładnia operatywna jest wykładnią organu stosującego prawo w kontekście danego rozstrzyganego przypadku. Prowadzi do ustalenia znaczenia interpretowanego zwrotu prawnego, przepisu prawnego w konkretnym stanie faktycznym, a nie in abstracto. Błąd w wykładni operatywnej wywiera więc skutki tylko w jednostkowej sprawie. TK także tutaj odwołuje się do wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, rzadko podając jednak konkretne stosowane dyrektywy interpretacyjne. Wskazuje jedynie, kiedy istnieje potrzeba wykładni przepisów (*clara non sunt interpretanda*) oraz formułuje pewne dyrektywy interpretacyjne II stopnia (dyrektywy preferencji i wyboru).

⁶⁶⁴ Z. Ziemiński stadia te określa jako I (wstępną) i II fazę wykładni (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii ...*, op.cit., s.204. Por.szerzej tenże, *Problemy podstawowe ...*, op.cit., s. 284 - 291; M. Zieliński, *Interpretacja jako proces ...*, op.cit., s. 30 i n.

W sytuacji, gdy tekst normatywny jest jasny, oczywisty i nie budzi wątpliwości pod względem językowym wówczas należy go interpretować wprost, tzn. według dyrektyw językowych. Jeżeli przepisy (w tym przypadku ustawy zasadniczej) są sformułowane w sposób jednoznaczny to nie można odwoływać się do pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych sugerując przyjęcie dogodnego doraźnie ratio legis, korzystnego w danej sytuacji dla interpretatora⁶⁶⁵. TK podawał również kryterium „braku wątpliwości” (nie budzi zastrzeżeń)⁶⁶⁶, jednoznaczności tekstu⁶⁶⁷, oczywistości⁶⁶⁸. Jeżeli treść przepisu jest zrozumiała i nie budzi wątpliwości, co do treści normatywnej (tym bardziej w sytuacji, gdy nie zawiera on zwrotów niedookreślonych lub klauzul generalnych), a raczej są to wątpliwości, co do poprawności legislacyjnej to wówczas wystarczająca jest **wykładnia językowa**⁶⁶⁹.

Trybunał podkreślał potrzebę **wykładni systemowej** wyraźnie stwierdzając, iż np. „treść art.68 (...) nie może być interpretowana z pominięciem innych przepisów konstytucyjnych”⁶⁷⁰. Analizował ratio legis ustawodawcy w szeregu aktów normatywnych o zasadniczym znaczeniu dla systemu prawa. Dyrektywa interpretacyjna wykładni systemowej, dyrektywa korelacji systemu prawa (należy w taki sposób ustalać znaczenie interpretowanej normy, aby była ona jak najbardziej zgodna z zasadą systemu prawa) stała się podstawą ustalenia, że „normy prawa powszechnie obowiązującego (...) podlegają ocenie TK z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi porządku prawnego”⁶⁷¹.

W ustaleniu właściwego znaczenia interpretowanych przepisów pomocna jest niekiedy **wykładnia funkcjonalna** mająca oparcie w aksjologii ustroju i systemu prawa⁶⁷². Wymaga ona sięgania do wartości i norm społecznych o charakterze pozaprawnym, akceptowanych przez polskie społeczeństwo⁶⁷³. Jedną z dopuszczalnych dyrektyw wykładni funkcjonalnej nakazuje ustalenie znaczenia interpretowanego przepisu będącego elementem określonej instytucji prawnej w taki sposób, by odpowiadało ono funkcji tej instytucji jako całości⁶⁷⁴. Powołanie się na cel ustawodawcy (poddanie kognicji TK

⁶⁶⁵ Orzeczenie z 3 III 1987 r., P.2/87, OTK t. I, s. 154, 157.

⁶⁶⁶ Tamże, s. 150. Uchwała z 29 IV 1997, W.5/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 273.

⁶⁶⁷ Orzeczenie z 16 VI 1986 r., U.3/86, OTK w 1986 r., s. 70; z 10 VI 1987 r., P.1/87, OTK w 1987 r., s. 12, z 26 IX 1989 r., K.3/89, OTK t. I, s. 412.

⁶⁶⁸ Orzeczenie z 20 X 1986 r., P.2/86, OTK t. I, s. 89.

⁶⁶⁹ Orzeczenie z 3 III 1987 r., P.2/87, OTK t. I, s.154, uchwała z 26 VI 1991 r., W.3/91, OTK w 1991 r., s. 226 - 227, z 10 II 1992 r., W.12/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 255, 257.

⁶⁷⁰ Orzeczenie z 14 VII 1986 r., K.1/86, OTK t. I, s. 89, z 4 X 1989 r., K.3/88, tamże, s. 356.

⁶⁷¹ Orzeczenie z 9 III 1988 r., tamże, s. 206.

⁶⁷² Orzeczenie z 5 XI 1986 r., U.5/86, tamże, s. 73, podobnie K.3/88, tamże, s. 362.

⁶⁷³ K.1/88, tamże, s. 287.

⁶⁷⁴ Orzeczenie z 9 V 1989 r., Kw.1/89, tamże, s. 388.

aktów normatywnych zawierających normy prawne bez względu na ich formę lub nazwę wynikające z art. 1 p.u.m. zasady państwa prawnego) umożliwiło TK uznanie, że kognicji TK podlegają również uchwały Sejmu⁶⁷⁵.

Ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było odrębną instytucją TK. Ze względu na wyposażenie jej w moc powszechnie obowiązującą zrównana została z wykładnią autentyczną przypisywaną bezpośrednio samemu prawodawcy Z punktu widzenia kryteriów doktrynalnych kwalifikuje się jednak do kategorii wykładni legalnych⁶⁷⁶. Jest to wykładnia legalna ogólna o cechach szczególnych w stosunku do wykładni operatywnej. Po pierwsze, przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni TK są jedynie przepisy ustawowe. Po drugie, TK dokonuje tej wykładni w odwołaniu do norm i zasad konstytucyjnych, których treść najpierw ustala. Uwzględnianie kontekstu systemowego (w sensie powoływania przepisów konstytucyjnych) ma tym większe znaczenie, że przepisy te w stopniu znacznie silniejszym niż inne przepisy nawiązują do wartości, jakimi kieruje się społeczeństwo. Bardziej istotny jest pogląd, iż Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni przepisów obowiązany jest brać również pod uwagę wartości, które nie zostały jeszcze bezpośrednio wypowiedziane w przepisach konstytucyjnych⁶⁷⁷. Pojawia się analogia do działalności Rady Konstytucyjnej we Francji, która „wydobywa” zasady tkwiące w normach konstytucyjnych. Po trzecie, wykładnia generalno - abstrakcyjna może prowadzić do zawężenia pola wykładni operatywnej dokonywanej w konkretnych sprawach⁶⁷⁸.

W obu przypadkach Trybunał Konstytucyjny przyjmuje rozróżnienie pomiędzy przepisami prawnymi jako fragmentami tekstów aktów prawodawczych a normami prawnymi jako ich treścią. Przedmiotem wykładni TK jest zwrot językowy stanowiący jednocześnie jednostkę legislacyjną, a więc przepis prawny w brzmieniu nadanym przez ustawodawcę. Rekonstrukcja normy prawnej z jednego lub kilku takich zwrotów następuje już w I fazie wykładni w efekcie ich swoistego dekodowania. Przedmiotem wykładni, jak już wspominałem, nie mogą być normy „odtworzone” z przepisów zawierających termin interpretowany oraz tego terminu nie zawierających, a tylko te przepisy ustawowe, w których występuje budzący wątpliwości termin. Jednostkę legislacyjną stanowi również tytuł rozdziału, którego brzmienie może stanowić w

⁶⁷⁵ Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK, T. II, s. 897 - 898.

⁶⁷⁶ Zdanie odrębne sędziego TK R. Orzechowskiego do uchwały z 9 XII 1992 r., W.13/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 155.

⁶⁷⁷ W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 230.

⁶⁷⁸ Postanowienie z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 159.

pewnych okolicznościach, na równi z treścią innych jednostek legislacyjnych (przepisów), tworzywo dla rekonstrukcji norm prawnych⁶⁷⁹. Treść przepisów prawnych wyznacza nie tylko ich brzmienie, lecz także treść innych przepisów prawnych (mających wpływ na rozumienie interpretowanego przepisu w ramach wykładni systemowej) oraz aksjologia leżąca u podstaw danego porządku prawnego, cel i funkcja danego unormowania w kontekście aktualnych stosunków społecznych, ekonomicznych i kulturowych (wykładnia funkcjonalna)⁶⁸⁰. W ramach wykładni funkcjonalnej TK uznaje konieczność posługiwania się jej modelem statycznym, jak i dynamicznym. Przepis prawny, przy tym samym brzmieniu nadanym przez ustawodawcę, może mieć jedną niezmienną treść normatywną od wejścia w życie, przez cały czas jego obowiązywania w modelu statycznym albo treść ta może ulegać zmianom wraz ze zmianą innych niż brzmienie przepisu wyznaczników jego rozumienia (kontekst systemowy i funkcjonalny przepisu) w modelu dynamicznym. Korzystając z dyrektyw interpretacyjnych wypracowanych w teorii prawa⁶⁸¹ TK stosował nie tylko dyrektywy I stopnia (konkretne dyrektywy wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej), ale wskazując właściwą kolejność dokonywanych wykładni czynił użytek z dyrektyw II stopnia (szczególnie dyrektyw preferencji). Z reguły wypowiadał się też o pierwszeństwie wykładni językowej przed systemową⁶⁸² i funkcjonalną⁶⁸³. Dopiero wówczas, gdy dyrektywy językowe nie pozwalają z danego tekstu wyinterpretować praktycznie jednoznacznej normy postępowania pojawia się możliwość skorzystania z reguł wykładni funkcjonalnej⁶⁸⁴. Pierwszeństwo wykładni językowej musi być rygorystycznie przestrzegane zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną. Wyników wykładni językowej nie są w stanie podważyć argumenty odwołujące się do wykładni systemowej⁶⁸⁵. Jeżeli posłużenie się dyrektywami wykładni językowej okaże się niewystarczające (tzn. nadal niejasny jest sens znaczeniowy interpretowanej normy) należy przeprowadzić wykładnię systemową, a następnie funkcjonalną⁶⁸⁶.

Dokonywanie wykładni prawa poprzez stosowanie określonych dyrektyw interpretacyjnych oparte jest na przyjęciu pewnych presupozycji działań

⁶⁷⁹ Uchwała z 27 IX 1994 r., w.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 190.

⁶⁸⁰ Tamże, s. 240 - 241.

⁶⁸¹ Orzeczenie z 8 XI 1994 r., P.1/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 76.

⁶⁸² Uchwała z 12 IX 1990 r., W.2/90, OTK w 1990 r., s. 194, z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 251, z 1 VI 1994 r., W.4/94, tamże, s. 219.

⁶⁸³ Uchwała z 29 I 1992 r., W.14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 263.

⁶⁸⁴ Orzeczenie z 15 VII 1996 r., U.3/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 263.

⁶⁸⁵ Uchwała z 13 II 1996 r., W.1/96, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 83.

⁶⁸⁶ Np. uchwała z 16 III 1994 r., W.6/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 178.

interpretacyjnych. Wyrażają one potrzebę przeprowadzenia wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Przyjmują następującą postać:

- 1/ w pewnych wypadkach jest niemożliwe ustalenie sensu znaczeniowego stosowanej normy wyłącznie na podstawie semantycznych dyrektyw języka prawnego, w którym została ona sformułowana;
- 2/ ustalenie znaczenia interpretowanej normy wymaga traktowania jej jako elementu systemu prawa. Cechy systemu prawa mają wpływ na jej znaczenie;
- 3/ norma jest interpretowana w kontekście sytuacyjnym niezależnym od interpretatora. Elementami systemu są pewne oceny⁶⁸⁷.

2.1.1. Wykładnia językowa

Wykładnia językowa polega na ustaleniu znaczenia interpretowanego przepisu prawnego ze względu na język, w którym został on sformułowany. Punktem wyjścia w procedurze wykładni przepisów prawnych jest zawsze odwołanie się do reguł znaczeniowych języka, w którym formułowane są przepisy prawa⁶⁸⁸.

Wykładnia klaryfikacyjna odróżnia rozumienie bezpośrednie przepisu prawnego (tekstu prawnego) od rozumienia pośredniego poprzez wykładnię. Rozumienie bezpośrednie to sytuacja tzw. izomorfii. Interpretator posiadający odpowiedni stopień kompetencji językowej uznaje interpretowany przepis za jasny. Innymi słowy „nie ma wątpliwości, że rozpatrywany stan faktyczny mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis albo się w nim nie mieści”⁶⁸⁹. Należy jednak zauważyć, że ten sam zwrot prawny (przepis prawny) może, w zależności od sytuacji, w jakiej ma być zastosowany i poziomu kompetencji językowej interpretatora, budzić wątpliwości lub być zrozumiałym. Bez wątpienia źródła wątpliwości znaczeniowych wiąże się bezpośrednio z nieostrością języka prawnego, traktowanego jako rodzaj naturalnego języka etnicznego. Skutkiem nieostrości zwrotów języka prawnego są różne postacie niejasności prawa (kwalifikacji, orientacji, systematyzacji). Wątpliwości mogą polegać na:

⁶⁸⁷ J. Wróblewski, Język prawny a wykładnia prawa, ZN UJ, Prace z Nauk Politycznych 1991, z. 28, s. 349 - 350.

⁶⁸⁸ Uchwała z 6 II 1995 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 83.

⁶⁸⁹ J. Wróblewski, Rozumienie prawa ... , op.cit., s. 58.

- 1/ różnym rozumieniu struktury złożonego zwrotu językowego (wątpliwości semantyczne);
- 2/ wieloznaczności zwrotu (pomimo ostrości zakresu jego poszczególnych znaczeń);
- 3/ jednoznaczności zwrotu, ale nieostrości, „rozmyciu”, jego zakresu znaczeniowego⁶⁹⁰;
- 4/ wieloznaczności i zarazem nieostrości zakresu znaczeniowego zwrotu⁶⁹¹.

Jasność sensu znaczeniowego zwrotu (przepisu) oznacza brak wątpliwości interpretatora i w konsekwencji brak potrzeby wykładni (*clara non sunt interpretanda*). Jak już wspomniałem taki punkt wyjścia, moment początkowy „potrzeby” dokonania wykładni przyjmuje Trybunał Konstytucyjny⁶⁹².

Analiza uzasadnień decyzji interpretacyjnych zawartych w uchwałach TK ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw pozwala wskazać następujące dyrektywy interpretacyjne wykładni językowej, którymi posługuje się Trybunał Konstytucyjny :

1. Dyrektywa domniemania języka potocznego w stosunku do uniwersalnego języka prawnego:

interpretowanym zwrotom należy przypisywać takie znaczenie, jakie posiadają one w języku potocznym chyba, że obowiązuje już ustalone specjalne znaczenie na gruncie języka prawnego danego systemu prawa (uniwersalnego języka prawnego). Wtedy należy posługiwać się nim niezależnie od tego, jakie znaczenie mają równokształtne zwroty w języku potocznym.

W przypadku braku bliższego (i odmiennego) wyjaśnienia interpretowanych pojęć w języku prawnym jako znaczenie podstawowe TK przyjmuje rozumienie potoczne powołując przykłady ich określeń podawane m.in. w Słowniku Języka Polskiego, pod. red. W. Doroszewskiego, małym słowniku języka polskiego pod. red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej. Jednocześnie rodzi to potrzebę przeprowadzenia wykładni systemowej i funkcjonalnej⁶⁹³. Jeżeli jednak w uniwersalnym języku prawnym występuje już ustalone znaczenie interpretowanego pojęcia to, zgodnie z powyższą dyrektywą, TK przypisuje to znaczenie, a nie znaczenie potoczne⁶⁹⁴. W uchwale W.5/95 Trybunał Konstytucyjny wyjaśniając użyte w ustawie o powszechnym

⁶⁹⁰ Por. J. Wróblewski, Nieostrość systemu prawa, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, XXXI, 1983, s. 9.

⁶⁹¹ J. Wróblewski, Pragmatyczna jasność prawa, P i P 1988, z. 4, s. 5 - 6.

⁶⁹² Zob. przypis 67, 68, 69.

⁶⁹³ Uchwały z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 251 - 253; 198; z 11 I 1995 r., W.17/94; OTK w 1995 r., cz. I, s. 215, 217.

⁶⁹⁴ Uchwały z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 198; 14 XI 1995 r., W.5/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 210.

obowiązku obrony pojęcie „zatrudnienie” wskazał, że pojęcie to na gruncie reguł znaczeniowych języka polskiego występuje pod względem prawnym dla określenia sytuacji dotyczącej obowiązku pracownika do osobistego wykonywania pracy na rzecz pracodawcy, w określonym miejscu oraz czasie za regularnym wynagrodzeniem.

Ustawodawca powinien posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Nie znaczy to jednak, by kontekst, w jakim umieszcza dane wyrażenie zwłaszcza, gdy jest ono ogólne i pojemne, nie mógł prowadzić do jego konkretyzacji, a przy tym samym ograniczenia, na użytek danej regulacji prawnej, jego podstawowego i powszechnie przyjętego znaczenia. Szerokie znaczenie określonego zwrotu w języku potocznym nie implikuje, że w przepisach prawnych zwrot ten musi się zawsze odnosić do rozumienia potocznego⁶⁹⁵.

Podstawą stosowania dyrektywy **2. domniemania uniwersalnego języka prawnego w stosunku do terminologii danego aktu prawnego** jest tzw. definicja legalna. Definicja legalna jest to rozumienie poszczególnych zwrotów występujących w tekście prawnym ustalone przez ustawodawcę mocą przepisów prawnych. Ma ona charakter normatywny. Dyrektywa ta nakazuje interpretowanym zwrotom, po ewentualnym odrzuceniu języka potocznego, takie znaczenie, jakie posiadają w uniwersalnym języku prawnym chyba, że zostało ustalone w danym akcie prawnym inne, określone znaczenie (definicja legalna). Wtedy należy posługiwać się nim niezależnie od tego, jakie znaczenie prawne mają równokształtne zwroty w uniwersalnym języku prawnym⁶⁹⁶. Np. w ustawie z dnia 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych prawodawca zdefiniował pojęcie dochodu w zgodzie z definicją dochodu powszechnie przyjętą przez doktrynę. Definicja legalna zawarta w art.9 ust.2 tej ustawy stanowiła, że dochodem ze źródła przychodów jest nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym (W.11/93).

Jeżeli w akcie prawnym brak jest definicji legalnej to oczywiście interpretowanemu zwrotowi należy przypisywać znaczenie wynikające z uniwersalnego języka prawnego⁶⁹⁷.

⁶⁹⁵ Uchwała z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 252.

⁶⁹⁶ Uchwały z 2 VI 1993 r., W.11/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 425 - 426; z 1 II 1994 r., W.12/92, OTK w 1994 r., cz. I, s. 147; z 16 III 1994 r., W.8/93, tamże, s. 168, 170; z 26 IV 1994 r., W.11/93, tamże, s. 201.

⁶⁹⁷ Uchwały z 18 XI 1992 r., W.7/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 127; z 9 XII 1992 r., W.13/91, tamże, s. 145 - 146; z 6 I 1993 r., W.9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 139; z 11 I 1995 r., W.17/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 217.

Polskie prawo nie formułuje np. jednolitej definicji pojęcia „wynagrodzenie”. Charakter jednoznacznie zdefiniowany ma natomiast pojęcie „wynagrodzenia za pracę”, przyjęte w kodeksie pracy i innych ustawach pracowniczych. Skoro jednak art.4 ust.2 ustawy z dnia 31 VII 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie mówi o „wynagrodzeniu za pracę”, a używa ogólnego pojęcia „wynagrodzenie” to należy przyjąć, że przyznaje on temu pojęciu znaczenie odmienne (szersze) niż zastosowane w prawie pracy (W.17/94).

Z tym, że TK może również wyklądać definicję ustawową⁶⁹⁸. Potrzeby takiej nie ma, jeżeli ustawodawca podaje *expressis verbis* w danym przepisie, jak należy rozumieć określony zwrot (np. art. 3 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 7 X 1991 r. o systemie oświaty wyjaśnia, iż przez „organ prowadzący szkołę” rozumieć należy: ministra, inne organy administracji rządowej, gminę oraz związek komunalny, inne osoby prawne i fizyczne⁶⁹⁹).

Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę także zalecenia (dyrektywy poprawnej legislacji) zawarte w Zasadach Techniki Prawodawczej. Zasadą jest by to samo określenie umieszczane w różnych aktach prawotwórczych miało to samo znaczenie. Nakaz ten jest szczególnie istotny, gdy odnosi się do jednej ustawy. Wówczas „do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami” (par. 7 ZTP).Uzupełnia go zalecenie Par.6 ZTP, iż w ustawach należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawach podstawowych dla danej dziedziny spraw, w szczególności w kodeksach. Ustawodawca może dokonywać wyjątkowych odstępstw od przytoczonych dyrektyw nie tylko wówczas, gdy formułuje przepisy należące do różnych gałęzi prawa, ale także, gdy dane określenie jest nader ogólne i wieloznaczne, zaś odmienne cele różnych regulacji nakazują odpowiednie dla każdej z nich skonkretyzowanie tego określenia. W takich sytuacjach również dokonując wykładni przepisu zawierającego dane określenie należy odstąpić od domniemania identyczności jego znaczenia w różnych aktach prawotwórczych, które to domniemanie skutkowałoby przyjęciem wykładni oczywiście sprzecznej z *ratio legis* interpretowanego przepisu i całego aktu⁷⁰⁰. Ustawodawca może także bez wprowadzenia do ustawy nowego pojęcia nadać instytucji występującej w ustawie funkcję (znaczenie) szczególną, jeżeli określi dokładnie warunki, w których instytucja ta ma spełniać tę szczególną funkcję. Praktyka

⁶⁹⁸ Uchwała z 17 II 1993 r., W.4/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 152 - 154.

⁶⁹⁹ Uchwała z 23 III 1994 r., W.9/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 184.

⁷⁰⁰ Uchwała z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 253.

taka może być krytycznie oceniana z punktu widzenia postulatu przejrzystości systemu prawnego jest jednak, w odniesieniu od ustawy, dopuszczalna⁷⁰¹.

Jeżeli ustawodawca posługuje się tym samym pojęciem w różnych aktach prawnych, to sam fakt, że występuje ono w różnych ustawach nie daje żadnych podstaw do przypisywania mu w nich różnego znaczenia. Gdyby ustawodawca chciał zmienić znaczenie używanego już w innych ustawach pojęcia, powinien to wyraźnie zaznaczyć w nowej ustawie⁷⁰². Przyjmowaną przez TK regułę interpretacyjną można określić mianem **dyrektywy tożsamości znaczeniowej**. Nakazuje ona jednakowo interpretować zwroty o identycznym brzmieniu występujące w obrębie jednego (lub kilku) aktu prawnego. Chyba, że z aktu tego wynikają dyrektywy zobowiązujące do różnego rozumienia tych samych sformułowań poszczególnych norm. Możliwe jest więc różne rozumienie takich samych zwrotów nawet zawartych w jednym artykule. Zależy to od kontekstu prawnego⁷⁰³. A contrario stwierdzić należy, że jeżeli takiego wyraźnego wskazania brak kilkakrotnie występujący w danym przepisie (akcie prawnym) zwrot należy za każdym razem interpretować w ten sam sposób. Np. jeżeli pojęcie „ustawa” zostało użyte dwukrotnie w art.33 a ust.1 p.u.m. w tym samym znaczeniu, to nie ma w nim miejsca na możliwość rozumienia „ustawy” w znaczeniu ustawy nieobowiązującej bo jeszcze nie podpisanej przez Prezydenta choćby dlatego, że Trybunał Konstytucyjny dokonuje wykładni tylko ustaw obowiązujących. Nie ulega wątpliwości, że także w art.33 a ust.2 p.u.m. pojęcie „ustawa” użyte zostało w rozumieniu aktu już obowiązującego. Tak jak w ust.1 i 2 art.33 a⁷⁰⁴. Dla oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami⁷⁰⁵.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że przy posługiwaniu się językowymi dyrektywami interpretacyjnymi nie można poszczególnych pojęć rozpatrywać odrębnie, ale trzeba brać pod uwagę wszystkie elementy danego przepisu. Wypowiedź ustawodawcy musi być potraktowana jako pewna całość, zaś znaczenie tej wypowiedzi ściśle uzależnione od powiązania jej elementów składowych⁷⁰⁶. Realizowana przez TK **dyrektywa kompletności (zupełności)** nakazuje w taki sposób ustalać znaczenie

⁷⁰¹ Orzeczenie z 1 III 1994 r., U.7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 40.

⁷⁰² Uchwały z 29 I 1992 r., W.14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 263; z 20 IX 1995 r., W.18.94, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 48.

⁷⁰³ Uchwały z 9 XII 1992 r., W.13/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 149; z 6 I 1993 r., W.9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 140.

⁷⁰⁴ Tak w uchwale z 5 IX 1995 r., W.12/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 23.

⁷⁰⁵ Uchwała z 11 IV 1995 r., W.2/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 266.

⁷⁰⁶ Uchwała z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 250, także W.2/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 266.

przepisu prawnego, aby żaden z jego zwrotów nie okazał się zbędny. Wynika z tego niedopuszczalność sugerowania w ustawie zbędności i bezprzedmiotowości określonej części zdania interpretowanego przepisu. Interpretując odesłanie z art.31 ust.1 ustawy o TK do przepisów o postępowaniu sądowym Trybunał stwierdził, że niedopuszczalny jest taki sposób interpretacji, przy którym fragment przepisu wyrażający ograniczenie czasowe należałoby uznać za całkiem zbędny. Nie dałoby się to pogodzić z założeniem o racjonalności prawodawcy, leżącym u podstaw poprawnej wykładni przepisów prawa⁷⁰⁷.

Przyjmowane w doktrynie założenie o braku różnic syntaktycznych między językiem potocznym i prawnym przyjął Trybunał Konstytucyjny formułując kolejną **dyrektywę interpretacyjną wykładni językowej. Nakazuje ona ustalać znaczenie złożonych zwrotów językowych zgodnie z regułami syntaktycznymi (regułami składni) naturalnego języka potocznego.** Takim wyjątkowo złożonym zwrotem językowym powstałym przez połączenie szeregu zwrotów prostych jest zwrot „objęcie akcji (udziałów) w spółce tworzonej w celu oddania tej spółce do odpłatnego korzystania, na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa”. Przytoczony zwrot powinien być interpretowany zgodnie z przytoczoną powyżej dyrektywą. Koresponduje ona z odpowiednimi postanowieniami obowiązujących Zasad techniki prawodawczej, w których zaleca się, żeby zdania budować m.in. zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego (par. 4)⁷⁰⁸.

2.1.2. Wykładnia systemowa

Celem wykładni systemowej jest ustalenie znaczenia przepisu prawnego ze względu na miejsce, jakie zajmuje on w systemie prawa. Przeprowadzenie wykładni systemowej jest niezbędne, jeżeli po zastosowaniu dyrektyw interpretacyjnych wykładni językowej interpretowany przepis nadal budzi wątpliwości znaczeniowe.

W uchwałach TK ustalających wykładnię ustaw dosyć często realizowana jest technika stwierdzania, iż „wykładni przepisów wskazanych we wniosku należy dokonać

⁷⁰⁷ Uchwała z 15 X 1992 r., W. 10/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 121., z 4 VI 1995 r., W.19/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 273 - 274.

⁷⁰⁸ Uchwała z 26 III 1996 r., W.13/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 122. TK powołał pracę J. Wróblewskiego, Rozumienie prawa i jego wykładnia, Ossolineum 1990.

posługując się wykładnią systemową”⁷⁰⁹, „z wykładni systemowej należy wyprowadzić wnioski o ”⁷¹⁰, „za przyjęciem określonej treści interpretowanego przepisu przemawiają argumenty wynikające z wykładni systemowej”⁷¹¹, „w uzasadnieniu tezy TK odwołuje się do wykładni systemowej”⁷¹², „konkluzja dopuszczająca takie zastosowanie kodeksu handlowego (...) nie byłaby też możliwa do pogodzenia z wykładnią systemową ”⁷¹³.

Jedynie w nielicznych przypadkach można, na podstawie uzasadnień uchwał TK, wskazać konkretne dyrektywy interpretacyjne wykładni systemowej, którymi posługiwał się Trybunał.

W pierwszej kolejności ustalając znaczenie interpretowanych norm należy wziąć pod uwagę nie tylko treść przepisów ustawy podlegających interpretacji oraz innych przepisów ustawy, ale również cały kompleks aktów prawnych, które miałyby zastosowanie w danej sytuacji⁷¹⁴. **Dyrektywa niesprzeczności** nakazuje ustalać znaczenie interpretowanej normy tak, aby nie wystąpiła sprzeczność między normą interpretowaną, a którąś z norm należących do tego samego systemu prawa, branych pod uwagę przy rozstrzygnięciu danej sprawy. Realizacja określonej normy postępowania zawartej w interpretowanym przepisie musi pozostawać w zgodzie i harmonii z innymi równorzędnymi przepisami. Np. dyrektywa zawarta w art. 70 ust. 2 pkt 1 przepisów konstytucyjnych musi być zawsze rozpatrywana w związku z innymi postanowieniami konstytucji np. w związku z art. 1 p.u.m. w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej⁷¹⁵. Podstawą przyjmowanej dyrektywy jest założenie racjonalności prawodawcy, który w tym samym akcie prawnym nie tworzy norm wzajemnie wykluczających się⁷¹⁶.

Jeżeli uznajemy założenie, iż ustalane znaczenie interpretowanej normy powinno być niesprzeczne z innymi normami danego systemu prawa (branymi pod uwagę przy rozstrzygnięciu danej sprawy) to tym bardziej taka sprzeczność nie powinna powstawać między interpretowaną normą a zasadą prawa. Uznawana nadrzędność zasad w stosunku do norm zwykłych prowadzi do sformułowania **dyrektywy priorytetu zasady prawa**: należy tak ustalać znaczenie interpretowanej normy by nie było ono

⁷⁰⁹ Uchwała z 7 VII 1993 r., W.1/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 459. Podobnie w uchwale z 6 II 1996 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 65.

⁷¹⁰ Uchwała z 20 X 1993 r., W.6/93, tamże, s. 504.

⁷¹¹ Uchwała z 1 Vi 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 222.

⁷¹² Uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 23, 27.

⁷¹³ Uchwała z 13 XII 1995 r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 220.

⁷¹⁴ Uchwała z 1 II 1994 r., W.12/92, OTK w 1994 r., cz. I, s. 142 - 143.

⁷¹⁵ Orzeczenie z 23 II 1993 r., K.10/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 50 i n; podobnie w orzeczeniu z 19 XI 1996 r., K.7/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 417.

⁷¹⁶ Uchwała z 2 III 1994 r., W.3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 161.

sprzeczne z zasadą prawa. W działalności wykładniczej TK szczególną rolę odgrywają zasady konstytucyjne. Trybunał ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw dokonuje jej z uwzględnieniem zasad zawartych w przepisach konstytucyjnych⁷¹⁷. Przyjmowana wykładnia nie może prowadzić do kolizji między interpretowanym przepisem a zasadą konstytucyjną⁷¹⁸. Odnosi się to również do zasad zawartych w przepisach Konstytucji z 22 VII 1952 r. (w wersji z 1989r.). Pozostawione w systemie norm konstytucyjnych przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. wymagają jednak wykładni w zgodzie z naczelnymi zasadami ustroju politycznego RP, opartej na uznaniu istnienia wewnętrznej hierarchii norm konstytucji, podstawowego założenia wykładni przepisów konstytucji w praktyce sądów konstytucyjnych⁷¹⁹. Ocena i interpretacja przepisów dotyczących np. ochrony tajemnicy państwowej powinna być dokonywana w oparciu o inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, a w szczególności te, które wynikają ze zmian ustrojowych (pojawia się więc równocześnie kontekst funkcjonalny) wyrażonych m.in. w art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucji⁷²⁰. Z uwagi na zmiany, jakie nastąpiły w naczelnych zasadach ustroju (po wejściu w życie małej Konstytucji) istotne znaczenie ma właściwa wykładnia przepisów ustawy o TK. W razie wątpliwości interpretacyjnych pierwszeństwo w wykładni poszczególnych przepisów konstytucji, a tym bardziej ustaw zwykłych (np. ustawy o TK) należy dać zasadzie podziału władz jako podstawowemu założeniu obowiązującej konstytucji. Uznawanie najwyższej mocy prawnej konstytucji w całym systemie prawa i kierowanie się nią w procesie wykładni nakazuje ponadto zasada demokratycznego państwa prawnego⁷²¹.

Zgodnie z **dyrektywą normatywności zasady prawa** TK powołując w procesie wykładni zasadę prawa określa ją przez wskazanie konkretnego przepisu, w którym dana zasada jest zawarta lub normy, z której jest ona wyprowadzana za pomocą przyjętych reguł inferencyjnych. Np. w uchwale W.13/92 Trybunał wskazał, że uregulowanie prawne zawarte w art.10 ust.5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 29 IV 1985 r. mieści się w konstytucyjnym pojęciu

⁷¹⁷ Np. uchwały : z 2 VI 1993 r., W.17/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 429; z 16 VI 1993 r., W.4/93, tamże, s. 445; z 25 I 1995 r., W.14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 224; z 14 XI 1995 r., W. 5/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 211; z 26 II 1996 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 62.

⁷¹⁸ Uchwała z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 258.

⁷¹⁹ Uchwały z 20 X 1993 r., W.6/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 502; z 13 IV 1994 r., W.2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 190.

⁷²⁰ Uchwała z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 248 - 249.

⁷²¹ Uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 28. TK powołał pogląd K. Działochy, Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 X 1992 r., Przegląd Sejmowy 1993, nr 1, s. 60.

wywłaszczenia. W związku z tym należy odwołać się do zasady wynikającej z art.7 konstytucji pozostawionego w mocy na podstawie art.77 M.K.⁷²².

Postulowana przez Trybunał Konstytucyjny **technika wykładni w zgodzie z konstytucją** ma swoje oparcie w **dyrektywie korelacji systemu prawa**. Zawsze wtedy, gdy możliwa jest taka interpretacja przepisu, aby był on zgodny z konstytucją należy z tej możliwości skorzystać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu, jako niekonstytucyjnego.

Technika wykładni przepisów w zgodzie z konstytucją została potwierdzona w orzeczeniach i uchwałach Trybunału Konstytucyjnego z lat 1995 - 1997. Wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez konstytucję⁷²³. Oznacza to przyjęcie dyrektywy interpretacyjnej, którą można byłoby uznać za **dyrektywę II stopnia (dyrektywę wyboru): jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy to należy przyjąć taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucji**⁷²⁴. Przy czym wzorzec, jakim jest przepis konstytucji winien być rozumiany jednolicie, bez względu na to, która ustawa jest przedmiotem badania konstytucyjności, a jedynie w razie różnych możliwości rozumienia samej ustawy należy wybrać to rozumienie, które jest zgodne z konstytucją⁷²⁵. Inaczej mówiąc niedopuszczalny jest wybór takiego rozumienia przepisu, które musiało by oznaczać jego niezgodność z owymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Interpretacja przepisów ustawowych musi być **zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni w zgodzie z konstytucją**⁷²⁶. Jedynie prawidłowa jest wykładnia odpowiadająca zasadom konstytucji⁷²⁷.

Przepis ustawy, mimo niejasności, jest zgodny z konstytucją, jeśli przy prawidłowej wykładni można mu nadać treść odpowiadającą normom konstytucyjnym. Nie oznacza to jednak możliwości usunięcia na drodze „odpowiedniej” wykładni ustawy zwykłej każdej wątpliwości, co do jej zgodności z konstytucją. Gdyby tak było,

⁷²² Np. uchwała z 29 III 1993 r., W.13/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 170.

⁷²³ Orzeczenie z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 48.

⁷²⁴ Tak w orzeczeniach z 7 VI 1994 r., K.17/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 92; z 17 X 1995 r., K.10/95, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 82; 22 XI 1995 r., K.19/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 151; z 15 VII 1996 r., K.5/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 252, uchwałe 29 I 1997 r., W.6/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 97.

⁷²⁵ Uchwała z 15 V 1996 r., W.2/96, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 207. Podobnie w orzeczeniu z 19 XI 1996 r., K.7/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 413.

⁷²⁶ Orzeczenie z 4 X 1995 r., K.8/95, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 59.

⁷²⁷ Orzeczenia z 23 X 1995 r., K.4/95, tamże, s. 98; z 13 XI 1996 r., K.17/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 372.

nie byłoby w ogóle problemu niekonstytucyjności ustaw i potrzeby badania zgodności ustaw z konstytucją (zastrzeżonego wyłącznie do kompetencji TK), a wszystkie problemy rozstrzygałaby wykładnia sądów i innych organów stosujących prawo. Rozstrzygnięcie wątpliwości, co do interpretacji ustawy zwykłej przez przyjęcie jej takiego rozumienia, które jest zgodne z normami konstytucyjnymi jest prawnie dopuszczalne (i zarazem konieczne), gdy pozwalają na to ugruntowane reguły wykładni odniesione do brzmienia właściwych przepisów. Orzekając w takim wypadku o zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucją, przy jego właściwym rozumieniu, TK staje na straży obiektywnego porządku prawnego (na który składają się w szczególności hierarchia norm i reguły wykładni) uznając, że wszystkie organy stosujące ten przepis, o ile postępują zgodnie z obiektywnymi regułami sztuki prawniczej, powinny przyjmować taką jego wykładnię, którą Trybunał uznał za prawidłową w sentencji orzeczenia o zgodności tego przepisu z konstytucją⁷²⁸.

Stosowanie techniki wykładni w zgodzie z konstytucją znajdować powinno zawsze zastosowanie nie tylko przy kontroli konstytucyjności ustawy, ale także przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni ustaw mimo, że jest to procedura jakościowo odrębna od tej kontroli⁷²⁹.

Technikę wykładni w zgodzie z konstytucją Trybunał stosował również wtedy, gdy ustalał powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw podatkowych. Odrzucał taką interpretację przepisu, która prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa⁷³⁰ lub zasady wyłączności ustawy w określeniu konstrukcji podatku⁷³¹. Trybunał powołał w tym kontekście pogląd doktryny zgodnie, z którym wykładnia systemowa powinna wychodzić z założenia zgodności ustaw podatkowych z konstytucją i zmierzać do takiej interpretacji ich przepisów, która pozwala na ich zachowanie w systemie prawa, jednak tylko w granicach, w jakich pozostaje to w zgodzie z możliwym sensem ustaw podatkowych. Usunięcie bowiem z systemu prawa norm pozostających w sprzeczności z konstytucją następuje poza procesem wykładni⁷³².

Ponadto przy wykładni przepisów ustawowych (zawierających przede wszystkim ograniczenia wolności obywatelskich) należy przyznawać pierwszeństwo takiemu ich rozumieniu, które w najpełniejszy sposób koresponduje z zasadami

⁷²⁸ Orzeczenie z 3 XII 1996 r., K.25/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 504.

⁷²⁹ Postanowienie z 26 XI 1996 r., W.4/96, tamże, s. 546.

⁷³⁰ Uchwała z 6 IX 1995 r., W.20/94, OTK ZU 1995, Nr 1, s.41.

⁷³¹ Uchwała z 15 V 1996 r., W.2/96, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 207.

⁷³² Uchwała z 26 III 1996 r., W.13/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 124. Powołano pracę R. Mastalskiego, Wprowadzenie do prawa podatkowego, Warszawa 1995, s. 107. Podobne stanowisko wyraził TK w orzeczeniu z 29 V 1996 r., K.22/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 190.

konstytucyjnymi ⁷³³. Chodzi o wymóg jak największej koherencji (zgodności) interpretowanego przepisu (normy) z zasadą prawa. W takich przypadkach występuje silne tej zgodności domniemanie ⁷³⁴

Kontekst systemowy interpretowanego przepisu prawa to także ustanowiona przez prawodawcę systematyka wewnętrzna aktu prawnego. Obszerne akty prawne zawierają, obok przepisów głównych i przepisów wprowadzających i przejściowych (systematyka wewnętrzna) podział na działy, części, tytuły, artykuły, paragrafy (systematyka wewnętrzna). **Dyrektywa systematyzacji wewnętrznej aktu prawnego** nakazuje ustalenie znaczenia zwrotu prawnego (przepisu prawnego) przy uwzględnieniu systematyki wewnętrznej aktu, w którym mieści się ten zwrot (przepis) ⁷³⁵. Interpretator może nie uwzględniać systematyki wewnętrznej aktu, jeżeli ustalone za pomocą innych dyrektyw interpretacyjnych znaczenie interpretowanego przepisu pozwala na takie ustalenie znaczenia, przy którym położenie przepisu w systematyce wewnętrznej aktu uznaje się za niewłaściwe. Osobne uregulowanie w systematyce jednej ustawy różnego typu uprawnień jest niekiedy podyktowane faktem odmiennego ukształtowania tych uprawnień dla różnych grup adresatów ⁷³⁶. Zamieszczenie interpretowanego przepisu (artykułu) w określonym rozdziale jako kolejnego po artykule poprzedzającym wskazuje na konieczność łącznego interpretowania zasad regulacji tych sytuacji wyjątkowych (zawartych w tych artykułach), zbliżonych w swym charakterze i wywoływanych skutkach ⁷³⁷. Często do dokonania prawidłowego odczytania normy wyrażonej w danym przepisie nie wystarcza odnieść się jedynie do jego treści, lecz konieczne jest powiązanie z innymi przepisami zawartymi w akcie prawnym. Technika taka jest oczywista w przypadku wyodrębniania w strukturze aktu prawnego tzw. części ogólnej oraz części szczególnej. Niemniej jednak nawet bez istnienia takiej wewnętrznej struktury aktu prawnego treść normy zawartej w danym przepisie jest często uzależniona od normatywnego kontekstu, w jakim on występuje, od brzmienia innych zawartych w akcie prawnym przepisów ⁷³⁸. Np. w uchwale z 9 IV 1997 r. W.10/96 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa z 10 XII 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin odsyła (art.3 ust.1 pkt 7) określenie

⁷³³ Uchwały z 2 III 1994r., W.3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 159; z 26 III 1996 r., W.13/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 124.

⁷³⁴ Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 191.

⁷³⁵ Np. postanowienie z 19 V 1993 r., U.16/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 140; uchwały: 15 VI 1994 r., W.2/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 260; z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 235; z 16 IV 1996 r., W.15/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 128.

⁷³⁶ Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 225.

⁷³⁷ Uchwała z 16 III 1994 r., W.6/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 179.

⁷³⁸ Uchwała z 29 IV 1997 r., W.5/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 272 - 273.

pojęcia „uposażenia” do przepisów o uposażeniu żołnierzy, a więc do ustawy z 17 XII 1974 r. Reguły wykładni systemowej nakazują najpierw sięgnięcie do innych postanowień ustawy z 10 XII 1993 r. i rozważenie czy nie wynika z nich przesądzenie badanego problemu ⁷³⁹. Podobnie w uchwale z 14 V 1997 r. W.7/96 uznał, że wykładnia pojęć użytych w zdaniu 2 art.1 dekretu z 30 XI 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych nie może być dokonana bez uprzedniego określenia znaczenia jakie pełni jego zdaniem ⁷⁴⁰.

2.1.3. Wykładnia funkcjonalna

W sytuacji, gdy językowe i systemowe dyrektywy interpretacyjne nie pozwalają z interpretowanego tekstu prawnego wyinterpretować praktycznie jednoznacznej normy postępowania odwołujemy się zwykle do założenia racjonalności prawodawcy, kierując się wówczas funkcjonalnymi dyrektywami interpretacyjnymi, według których spośród językowo dopuszczalnych znaczeń danej grupy przepisów należy przyjąć takie znaczenie, przy którym interpretowana norma miałaby najlepsze uzasadnienie aksjologiczne ⁷⁴¹.

Punktem wyjścia dla wykładni funkcjonalnej jest stwierdzenie, iż obowiązek ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie może prowadzić do sytuacji, które nie mieszczą się w ratio legis interpretowanego przepisu i byłyby nie do pogodzenia z założeniem racjonalności prawodawcy ⁷⁴². Założenie, że prawodawca jest racjonalny leży u podstaw poprawnej wykładni przepisów prawa ⁷⁴³. Nie jest racjonalny prawodawca, który np. dopuszczałby *expressis verbis* możliwość wznowienia postępowania z powodu uchylenia lub zmiany wadliwego przepisu (ustanawiając przy tym dla określonych wypadków *explicite* czasowe ograniczenie dopuszczalności wznowienia postępowania z tego powodu), a jednocześnie określałby jako wyłączone

⁷³⁹ OTK ZU 1997, Nr 2, s. 238.

⁷⁴⁰ Tamże, s. 263.

⁷⁴¹ Uchwała z 25 I 1995 r., W.14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 224.

⁷⁴² Postanowienie z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 159.

⁷⁴³ Np. Uchwały z 30 XI 1994 r., W.10/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 245; z 6 IX 1995 r., W.20/94, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 42; z 13 XII 1995 r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 215.

tylko takie podstawy wznowienia postępowania, które nie pozwalałyby na wznowienie postępowania z tego właśnie powodu⁷⁴⁴.

Podstawą wyodrębnienia dyrektyw wykładni funkcjonalnej są często cele, na które powołuje się interpretator w procesie wykładni prawa. Mogą to być cele historycznego normodawcy (teoria wykładni statycznej) lub cele samej normy (teoria wykładni dynamicznej).

Odwoływanie się przez TK do celów historycznego normodawcy (w terminologii Trybunału tzw. wykładnia historyczna)⁷⁴⁵ nie oznacza opowiedzenia się za tzw. statyczną teorią wykładni. Dopuszczalne jest występowanie do Trybunału przez podmioty uprawnione na mocy art. 13 ust.1 ustawy o TK z wnioskiem o ponowne ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni tego samego przepisu uzasadniającą inne jego rozumienie⁷⁴⁶

Aby odtworzyć cel, wolę historycznego normodawcy TK w swojej argumentacji wskazuje na sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu⁷⁴⁷, Senatu⁷⁴⁸, sprawozdań posiedzeń komisji sejmowych⁷⁴⁹, ustaw poprzednio obowiązujących⁷⁵⁰, projektów ustaw wnoszonych przez różne podmioty⁷⁵¹, opinii ekspertów o tychże projektach. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny widzi potrzebę uwzględniania celów współczesnego normodawcy. Ustalając wykładnię art. 93 p.u.m. TK podkreślił, że „zachowanie w mocy przepisu nie oznacza jednak zachowania (aktualności) intencji oraz woli ustrojodawcy z 1952 r.”. Wola ustawodawcy z 1952 r. nie jest wolą współczesnego ustawodawcy. Dlatego pozostawione w mocy przepisy ówczesnej konstytucji należy rozpatrywać na tle filozofii leżącej u podstaw dokonanych zmian w konstytucji, a zwłaszcza jej art. 1⁷⁵². Podobnie (z uwagi na zmianę kontekstu prawnego: zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada ochrony własności) brak jest obecnie możliwości przypisania współczesnemu ustawodawcy wartości

⁷⁴⁴ Uchwała z 14 VI 1995 r., W. 19/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 274.

⁷⁴⁵ Np. uchwały z 29 I 1992 r., W.14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 263; z 23 VI 1993 r., W.3/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 454.

⁷⁴⁶ Uchwała z 7 II 1996 r., W.3/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 76 - 77.

⁷⁴⁷ Np. uchwały z 30 IX 1992 r., W.5/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 112; z 14 XI 1995 r., W. 5/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 211; z 16 IV 1996 r., W. 15/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 132.

⁷⁴⁸ Np. uchwała z 2 III 1994 r., W.3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 159.

⁷⁴⁹ Np. uchwała z 10 V 1994 r., W. 7/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 208, 214.

⁷⁵⁰ Np. uchwała z 1 VI 1994 r., W. 4/94, tamże, s. 224 - 226; z 6 IX 1995 r., W. 20/94, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 43.

⁷⁵¹ Uchwała z 24 IV 1996 r., W.14/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 140 - 141.

⁷⁵² Orzeczenie z 28 I 1991 r., K.13/90, OTK t. II, s. 610; uchwała z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 248.

preferencji właściwych autorom dekretu o reformie rolnej, którego celem było tworzenie zapasu ziemi na potrzeby reformy rolnej, dawno już zakończonej⁷⁵³.

Powszechnie akceptowana jest **dyrektywa wykładni funkcjonalnej nakazująca przy dokonywaniu wykładni w oparciu o cele prawa i uwzględnieniu celu interpretowanego zwrotu (przepisu prawnego), ustalać jego znaczenie w taki sposób, aby było ono zgodne co najmniej z celem instytucji, do której zwrot ten (przepis) należy**. O stosowaniu powołanej dyrektywy wykładni funkcjonalnej (a właściwie wykładni celowościowej jako typu wykładni funkcjonalnej) świadczą następujące wypowiedzi Trybunału:

- „za wcześniej przedstawionym stanowiskiem przemawia jednak także okoliczność, że wszystkie wewnętrzne zakłady pracy realizują w ostatecznym rezultacie cel organizacji złożonej, w której skład wchodzi”⁷⁵⁴;

- „przepis art.1 ustawy o kontroli skarbowej wyznacza **cel** kontroli skarbowej stwierdzając, że jest nim ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa. Ponadto w ust.2 stwierdza się, że **celem** tym jest także badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych”⁷⁵⁵;

- „sensem przepisu art.1 ust.1 (ustawy z dnia 5 VI 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) jest uniknięcie trwałego powiązania osoby sprawującej funkcję publiczną ze spółką”⁷⁵⁶;

- „akcentowanie odrębności celów postępowania, związane z zastosowaniem w określonym zakresie art. 5 ustawy o partiach politycznych, prowadzi do dość fundamentalnego dla rozstrzygnięcia analizowanej kwestii wniosku: znaczenie instytucji proceduralnych zawartych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym i uchwale Sejmu zmienia się w zależności od **celów postępowania**, jakie mają być osiągnięte”⁷⁵⁷;

- „przepis ten (tzn. art. 2 ust.1 M.K. ustanawiający wyraźny zakaz prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji) wskazuje, że adresatami tego zakazu są posłowie i senatorowie... oraz inne osoby pełniące urzędy i funkcje publiczne w Państwie określone w ustawie konstytucyjnej. **Celem tego przepisu** jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacji i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz

⁷⁵³ Uchwała z 16 IV 1996 r., W.15/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 132.

⁷⁵⁴ Uchwała z 31 V 1990 r., W. 1/89, OTK w 1990 r., s. 167.

⁷⁵⁵ Uchwała z 18 XI 1992 r., W.7/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 129.

⁷⁵⁶ Uchwała z 2 VI 1993 r., W.17/93, OTK w 1993 r., s. 427.

⁷⁵⁷ Uchwała z 6 X 1993 r., tamże, s. 479.

osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”⁷⁵⁸.

Zdaniem TK zakres przedmiotowy pojęć, szczególnie ogólnych, nie może, a nawet nie powinien być ustalany w drodze wykładni powszechnie obowiązującej w oderwaniu od kontekstu prawnego, w jakim występuje i celu danej regulacji ⁷⁵⁹.

Kolejna dyrektywa wskazuje, że jeżeli powstają wątpliwości, co do znaczenia przepisu, który należy do określonej instytucji prawnej, znaczenie to trzeba ustalać w taki sposób, by odpowiadało ono funkcji owej instytucji jako całości ⁷⁶⁰.

W uchwale z 8 III 1995 r. TK stwierdził, że „z treści art. 24 ust.7 ustawy o prywatyzacji p. p. rozpatrywanego w związku z całokształtem przepisów tej ustawy można zasadnie domniemywać, że w zamiarze ustawodawcy leżało wyznaczenie temu przepisowi dwóch funkcji do wypełnienia: ekonomicznej i socjalnej” ⁷⁶¹. Również w uchwale z 18 VI 1996 r. wyraził pogląd, że „ przed przystąpieniem do wyjaśnienia poszczególnych zagadnień interpretacyjnych należy wyjaśnić, jaka jest ratio legis interpretowanego przepisu i jaka jest funkcja wyrażonej w nim normy prawnej w systemie regulacji gospodarki publicznymi zasobami gruntowymi. Ustalenia w tym zakresie będą bowiem pomocne w rozstrzygnięciu omawianych wątpliwości interpretacyjnych ” ⁷⁶².

Analizując przepisy art. 19 w związku z art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 23 XII 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Trybunał Konstytucyjny uznał, iż wyrażają one także własne treści ustrojowe, w szczególności zaś mają zapewniać bezstronność, niezależność i apolityczność NIK. Funkcja tych przepisów rzutuje w pewien sposób także na ich interpretację ⁷⁶³.

Incydentalnie jedynie Trybunał Konstytucyjny wprost wskazywał, że za przyjętym kierunkiem interpretacji wykładanych przepisów przemawia także wykładnia celowościowa ⁷⁶⁴. Wykładnia celowościowa może dodatkowo wspierać wyniki

⁷⁵⁸ Uchwała z 13 IV 1994 r., W.2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 192.

⁷⁵⁹ Uchwała z 8 III 1995 r.,. Podobnie w orzeczeniu z 25 XI 1996 r., K.12/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 489.

⁷⁶⁰ Np. w uchwałach z 14 IX 1994 r., W. 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 174; z 11 I 1995 r., W. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 199, 201. W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 253

⁷⁶¹ W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 253.

⁷⁶² W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 221.

⁷⁶³ Uchwała z 6 II 1996 r., W. 11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 66.

⁷⁶⁴ Uchwały z 6 IX 1995r., W.20/94, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 42; z 14 XI 1995 r., W.5/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 211.

wykładni systemowej⁷⁶⁵. Przy czym, mimo że wykładnia celowościowa przemawia jednoznacznie za nadaniem interpretowanemu pojęciu (w tym wypadku „zatrudnienie” w rozumieniu art. 23 ust.2 ustawy z dnia 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) szerokiego znaczenia, to jednak organy stosujące prawo, w tym i NSA związane są ustawową definicją tego pojęcia⁷⁶⁶. Oznacza to przyznanie przez TK pierwszeństwa wykładni systemowej przed celowościową (funkcjonalną). Jest to zgodne z dyrektywami interpretacyjnymi II stopnia. Szczególna rola wykładni celowościowej ujawnia się w procesie interpretacji prawa podatkowego, w którym powinna być stosowana w ścisłym powiązaniu z wykładnią językową i systemową⁷⁶⁷. Ponadto przy ocenie zgodności z zasadami konstytucyjnymi określonych norm prawnopodatkowych należy uwzględnić charakter poddawanych ocenie konstytucyjności norm⁷⁶⁸. W prawie podatkowym znaczenie priorytetowe ma jednak wykładnia językowa.

W uchwałach Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć jeszcze jedną **dyrektywę interpretacyjną wykładni funkcjonalnej. nakazuje ona wybierać, spośród różnych możliwych znaczeń to, przy którym interpretowana norma jest najbardziej zgodna z przyjmowanymi ocenami społecznymi.** W ujęciu TK dla właściwego rozumienia odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianej w art. 49 pkt1 Prawa bankowego „nie bez znaczenia jest także długoletnia i społecznie akceptowana tradycja obejmowania wierzytelności z tytułu wkładów oszczędnościowych szczególną ochroną prawną”⁷⁶⁹.

Obszernie na temat powiązania interpretacji przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art.77 M.K. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z 25 II 1997 r. (K.21/95). przepisy dotyczące szeroko rozumianych zagadnień socjalnych (art.68 i n.), mimo że zostały ustanowione w okresie PRL zachowały moc obowiązującą. Współczesna interpretacja tych przepisów musi jednak uwzględniać zasadniczo zmieniony kontekst ustrojowy, określony zwłaszcza przez proklamowanie RP, w art.1 p.u.m., demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W obecnych warunkach ustrojowych treść art.68 i następnych należy przede wszystkim rozumieć jako katalog

⁷⁶⁵ Uchwała z 15 V 1996 r., W.2/96, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 208.

⁷⁶⁶ Orzeczenie z 10 XII 1996 r., P.6/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 513 - 514.

⁷⁶⁷ Uchwała z 6 III 1996 r., W. 13/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 124.

⁷⁶⁸ Orzeczenie z 29 V 1996 r., K.22/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 189.

⁷⁶⁹ Uchwała z 11 I 1995 r., W.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 203 - 204.

wartości, które muszą być uwzględniane i chronione w realizacji zasad sprawiedliwości społecznej przez demokratyczne państwo prawne ⁷⁷⁰.

Proceduralne dyrektywy interpretacyjne II stopnia poza właściwą kolejnością stosowanych dyrektyw interpretacyjnych I stopnia (językowe, systemowe, funkcjonalne) nakładają na interpretatora powinność ustalenia, na ich podstawie, znaczenia interpretowanego przepisu przez porównanie uzyskanych rezultatów. Jeżeli znaczenia te są „odmienne” należy zastosować dyrektywy interpretacyjne II stopnia - dyrektywy preferencji. Naruszeniem dyrektyw II stopnia jest przyjęcie interpretacji będącej wynikiem zastosowania dyrektyw celowościowych (pozajęzykowych, funkcjonalnych) w sytuacji, gdy - wobec jasności przepisów prawa - należało pozostać na gruncie wykładni językowej ⁷⁷¹.

Typologia wykładni rozumianej jako rezultat procesu interpretacji prawa obejmuje wykładnię literalną (*interpretatio declarativa*), rozszerzającą (*interpretatio extensiva*) i zawężającą (*interpretatio restrictiva*). Trybunał Konstytucyjny stosował wszystkie wymienione typy wykładni. Z reguły wypowiadając się o zakazie ich dokonywania w określonych materiach spraw.

Wykładnia rozszerzająca ma miejsce wtedy, gdy spośród znaczeń przepisu powstałych po zastosowaniu różnych dyrektyw interpretacyjnych wybieramy rozumienie wynikające z dyrektyw pozajęzykowych. Jest ono szersze od rozumienia językowego.

TK uznaje niedopuszczalność wykładni rozszerzającej w odniesieniu do przepisów:

1/ szczególnych (*exceptiones non sunt extendendae*) ⁷⁷²;

2/ ustaw o amnestii ⁷⁷³;

3/ ograniczających prawa i wolności obywatelskie. Podstawą jest reguła interpretacyjna wynikająca z art. 67 ust.1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 M.K. ⁷⁷⁴. Odejście od niej jest dopuszczalne, jeżeli inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne stwarzają do tego podstawę ⁷⁷⁵;

⁷⁷⁰ OTK ZU 1997, Nr 1, s. 56 - 57.

⁷⁷¹ Orzeczenie z 3 III 1987 r., P.2/87, OTK t. I, s. 157.

⁷⁷² Uchwała z 25 III 1992 r., W.2/92, OTK w 1992 r., cz. I, s. 269. Podobnie w uchwałach z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 206; z 13 XII 1995 r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 215, z 14 V 1997 r., W.7/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 264.

⁷⁷³ Uchwała z 12 IX 1990 r., W.2/90, OTK w 1990 r., s. 193.

⁷⁷⁴ Uchwała z 2 VI 1993 r., W.17/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 426; z 16 I 1996 r., W.12/94, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 54.

⁷⁷⁵ Uchwały z 13 IV 1994 r., W.2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 203 - 204; z 13 VI 1994 r., W.3/94, tamże, s. 249; z Orzeczenie z 18 III 1997 r., K.15/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 70.

- 4/ określających przypadki i formy ingerencji Sejmu w dziedzinę właściwą TK ⁷⁷⁶.
5/ prawa podatkowego ⁷⁷⁷;
6/ ustaw określających dopuszczalność wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć (w tym wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania) ⁷⁷⁸.

Wykładnia zawężająca polega na tym, że spośród różnych zakresów znaczeniowych przepisu wybieramy rozumienie powstałe po zastosowaniu dyrektyw wykładni systemowej lub funkcjonalnej, które jest węższe od rozumienia językowego. W sposób ścisły, zwięźający należy interpretować, przede wszystkim, przepisy określające kompetencje organów państwowych do ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich lub ich organizacji ⁷⁷⁹. Dokonując wykładni zawężającej należy określać również zakres zastosowania przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ⁷⁸⁰; art. 27 a k.p.a., określającego pojęcie strony stosunku cywilnoprawnego ⁷⁸¹; przepisów o charakterze wyjątkowym, które powinny być interpretowane w najściślejszy sposób (*strictissimo*) ⁷⁸².

Potrzebę ścisłej **wykładni literalnej** widział Trybunał w przypadku przepisów kompetencyjnych ⁷⁸³. Wykładnia literalna (dosłowna, *interpretatio declarativa*) ma miejsce wtedy, gdy spośród możliwych znaczeń przepisu, które otrzymaliśmy jako wynik przeprowadzenia odmiennych wykładni wybieramy znaczenie będące rezultatem zastosowania reguł semantycznych i syntaktycznych języka. Wykładni literalnej podlega zawsze upoważnienie ustawowe (zakazana jest w związku z tym wykładnia celowościowa i rozszerzająca). Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia musi być interpretowany jako nieudzielenie, w danym zakresie, kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może

⁷⁷⁶ Uchwała z 20 X 1993 r., W.6/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 502; z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 29.

⁷⁷⁷ Uchwała z 26 IV 1994 r., W.11/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 203.

⁷⁷⁸ Uchwały z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 244; z 14 VI 1995 r., W.19/94, tamże, s. 274.

⁷⁷⁹ Np. W.2/92, OTK w 1992 r., cz. I, s. 269; W.7/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 130; W.12/94, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 154.

⁷⁸⁰ Uchwała z 29 III 1993 r., W.13/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 170.

⁷⁸¹ Uchwała z 23 VI 1993 r., W.3/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 455.

⁷⁸² Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 196, 198.

⁷⁸³ Np. w orzeczenia P.2/86; K.1/89, U.3/92, K.11/93 oraz uchwały z 10 V 1994 r., W.7/94, OTK w 1994 r.

⁷⁸³ Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 196, 198.
, cz. I, s. 211 i z 11 IV 1995 r., W.2/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 265.

opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych⁷⁸⁴.

* * *

Analiza uzasadnień uchwał Trybunału Konstytucyjnego ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw pozwala stwierdzić, iż Trybunał w pełni korzystał z dyrektyw interpretacyjnych powszechnie akceptowanych i formułowanych w doktrynie prawniczej. Utrwalił katalog dyrektyw interpretacyjnych przyjmowanych przez teorię prawa. Zasadniczo TK uznawał, że jeżeli zastosowanie językowych dyrektyw interpretacyjnych prowadzi do ustalenia jednoznacznego znaczenia interpretowanego przepisu to posłużenie się innymi (pozajęzykowymi) dyrektywami interpretacyjnymi nie jest konieczne. Takie rozumienie zasady interpretatio cessat in claris odpowiada właściwie przytaczanej przez J. Wróblewskiego⁷⁸⁵ dyrektywie interpretacyjnej II stopnia (dyrektywie proceduralnej): „Powinno się kolejno używać dyrektyw interpretacyjnych językowych, systemowych i funkcjonalnych kończąc wykładnię, wówczas, gdy znaczenie interpretowanej reguły przestanie budzić wątpliwości”. Z uwagi jednak na występującą niekiedy niejednoznaczność znaczeń otrzymanych po przeprowadzeniu wykładni językowej Trybunał odwoływał się do założenia aksjologicznej racjonalności prawodawcy. W takiej sytuacji najczęściej wspierał wykładnię językową wykładnią funkcjonalną⁷⁸⁶. Wypowiedzi TK nie tworzą jednolitej teorii racjonalnego prawodawcy. Wydaje się jednak możliwe wskazanie pewnych cech (założeń przyjmowanych przez TK jako interpretatora) prawodawcy racjonalnego.

U podstaw każdej interpretacji przepisu prawnego powinno tkwić założenie legalnej racjonalności ustawodawcy. Nie jest to założenie o doskonałości prawodawcy, które niemal w każdym typie wykładni przyjmuje się jako założenie podlegające uchyleniu⁷⁸⁷. Interpretator natomiast winien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny, z prakseologicznego punktu widzenia, system.

Racjonalność prawodawcy, w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego, wyraża się w :

⁷⁸⁴ Orzeczenie z 29 X 1996 r., U.4/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 346 - 347; Orzeczenie z 17 VI 1997 r., U.5/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 204.

⁷⁸⁵ J. Wróblewski, *Rozumienie prawa ...*, op.cit., s. 86.

⁷⁸⁶ Np. uchwały z 30 XI 1994 r., W.10/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 245; z 25 I 1995 r., W.14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 224; z 6 II 1996 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 64 - 66.

⁷⁸⁷ Por. szerzej W. Lang, L. Morawski, T. Gawrysiak, *Koncepcja prawodawcy doskonałego i jej zastosowanie w prawoznawstwie*, P i P 1976, z. 1, s. 127 - 140.

- 1/ niewprowadzaniu do ustawy normy, która byłaby w tej samej ustawie wyłączona przez inną normę⁷⁸⁸;
- 2/ niedopuszczalności istnienia w systemie prawnym sytuacji, gdy jedno i to samo zachowanie było przez jedną normę dozwolone lub nawet nakazane, a przez inną normę zabronione i poddane sankcji państwowej. Racjonalny ustawodawca nie może obejmować sankcjami prawnymi zachowań, które są zgodne z nakazem, zakazem lub dozwoleńcem wynikającym z obowiązujących norm prawnych⁷⁸⁹;
- 3/ nienadawaniu tym samym pojęciom prawnym różnych znaczeń⁷⁹⁰.

W działalności wykładniczej TK coraz większe znaczenie uzyskuje technika wykładni w zgodzie z konstytucją. Uchwały ustalające powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw podjęte w latach 1995 - 1997 wyraźnie potwierdzają, że Trybunał zawsze uznaje ją za nadrzędną wobec innych dyrektyw interpretacyjnych. W sytuacji, gdy ujęcie normy ustawowej może dawać językowe podstawy do wydobywania z niej różnych treści pierwszeństwo zyskiwać musi zawsze interpretacja, która pozwala na nadanie tej normie treści zgodnej z konstytucją, a więc na utrzymanie obowiązywania tej normy⁷⁹¹.

Z uzasadnień uchwał Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż oprócz dyrektyw interpretacyjnych stosował on również inne reguły egzegezy prawniczej: reguły inferencyjne i reguły kolizyjne.

2.2. Reguły inferencyjne

Założenie racjonalności prawodawcy leży także u podstaw wyodrębniania niektórych reguł inferencyjnych (tzn. tych, które oparte są na przekonaniu, iż posiada on, oprócz spójnej wiedzy, jakiś spójny system ocen). Reguły inferencyjne (nazywane również regułami wnioskowań prawniczych) są metodami pozwalającymi zaliczyć do danego systemu prawa normy „wynioskowane” z norm już w tym systemie istniejących. Z uwagi na brak możliwości przypisania normie postępowania (tak jak zdaniu w sensie logicznym) wartości prawdy lub fałszu nie można precyzyjnie mówić o

⁷⁸⁸ Uchwała z 9 XII 1992 r., W.10/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 139.

⁷⁸⁹ Uchwała z 17 III 1993 r., W.16/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 163 - 164.

⁷⁹⁰ Uchwała z 30 XI 1994 r., W.10/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 245.

⁷⁹¹ Pogląd taki wyrażony w orzeczeniu z 1 III 1994 r., U.7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 41 - 42 został następnie potwierdzony w uchwałach z 13 IV 1994 r., W.2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 190; z 6 II 1996 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 62; z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 225.

wnioskowaniu z norm o normach⁷⁹². Pojęcie to należy rozumieć w sposób następujący: jeżeli pomiędzy normami występują powiązania określonego typu to wówczas w oparciu o zdanie o obowiązywaniu pewnej normy w danym systemie uznaje się zdanie stwierdzające obowiązywanie w tym systemie innej normy.

Do powszechnie uznawanych reguł inferencyjnych należą:

A. Wnioskowania logiczne.

B. Wnioskowania instrumentalne (reguła instrumentalnego nakazu i reguła instrumentalnego zakazu, inaczej wnioski z celu na środki).

C. Wnioskowania wynikające z przyjęcia założenia o konsekwentności ocen prawodawcy (racjonalność aksjologiczna): wnioski z podobieństwa, z przeciwieństwa i argumenta a fortiori.

A. Wnioskowania logiczne

Wynikanie logiczne normy N2 z normy N1 to sytuacja, gdy zakres zastosowania N1 lub zakres normowania N1 zawiera w sobie odpowiednio zakres zastosowania lub normowania N2, przy założeniu tożsamości albo węższego zakresu dyspozycji normy N2. N2 nie jest wyrażona *expressis verbis* w akcie prawnym. Podstawą uznania normy N2 za obowiązującą staje się wtedy obowiązywanie normy N1. Wnioskowanie z norm o normach bywa nazywane (niezbyt poprawnie) wykładnią logiczną. Takiego też określenia używa Trybunał Konstytucyjny⁷⁹³.

Przykładem takiego wniosku jest uzasadnienie do orzeczenia TK z 10 X 1995 r.⁷⁹⁴. Art. 169 par. 1 k.c. stanowi: Jeżeli osoba nie uprawniona do rozporządzania rzeczą ruchomą zbywa rzecz i wydaje ją nabywcy, nabywca uzyskuje własność z chwilą objęcia rzeczy w posiadanie chyba, że działa w złej wierze. Par.2 ogranicza ochronę nabywcy w dobrej wierze uzależniając nabycie własności rzeczy zbytej, uprzednio zgubionej, skradzionej lub utraconej przez poprzedniego właściciela w inny sposób, od upływu trzyletniego terminu. Różnica pomiędzy unormowaniem par.1 i 2 art. 169 k.c. dotyczy momentu możliwego uzyskania własności rzeczy przez nabywcę tj. z upływem 3 lat od chwili utraty rzeczy przez właściciela. Logiczną konsekwencją tego

⁷⁹² Zob. Z. Ziemia, *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983, s. 223 - 224.

⁷⁹³ Np. w uchwałach z 7 II 1996 r., W.3/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 75; z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 222.

⁷⁹⁴ U.8/94, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 68.

unormowania jest przyjęcie normy: Nabywca rzeczy zgubionej, skradzionej lub utraconej przez właściciela w inny sposób nabywa jej własność z upływem 3 lat od jej zgubienia, skradzenia lub utraty, o ile przez cały czas jej posiadania, aż do momentu upływu tego trzyletniego okresu, był w dobrej wierze.

Przy stosowaniu opisywanego wnioskowania należy pamiętać o następującym założeniu: Jeżeli ustawodawca wyraźnie wskazał, że pewne normy N2, jako konsekwencje normy N1, nie obowiązują to interpretator także nie może uznać ich za obowiązujące. W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 74 ustawy z dnia 31 I 1993 r. - Prawo bankowe (Dz.U. Nr 72, poz. 359), zgodnie z wykładnią logiczną, stosuje się wszędzie tam, gdzie chodzi o tworzenie, organizację i działalność banków w formie spółek akcyjnych w zakresie uregulowanym w kodeksie handlowym. Ustawodawca nie zezwała natomiast na jego odpowiednie stosowanie w zakresie nieuregulowanym przez kodeks handlowy ⁷⁹⁵.

B. Wnioskowania instrumentalne

W tej grupie za niesporne przyjmuje się dwie reguły inferencyjne:

1. Reguła instrumentalnego nakazu: jeżeli uznajemy obowiązywanie normy N1, której dyspozycja nakazuje adresatom doprowadzenie do powstania stanu S to należy również uznać obowiązywanie normy N2, która zawiera nakaz skierowany do adresata normy N1 dokonania wszystkiego (ale w sposób zgodny z prawem) co jest warunkiem przyczynowo koniecznym do urzeczywistnienia tego stanu rzeczy S.

2. Reguła instrumentalnego zakazu: jeżeli uznajemy obowiązywanie normy N1, której dyspozycja zawiera nakaz doprowadzenia do stanu S to należy również uznać obowiązywanie normy N3, która zawiera zakaz skierowany do adresata N1 dokonywania czegokolwiek, co uniemożliwiłoby urzeczywistnienie stanu S.

Obie reguły należy sformułować inaczej, jeżeli punktem wyjścia jest norma zakazująca urzeczywistnienia stanu rzeczy S (należałoby dokonywać wszystkiego, co jest konieczne, aby stan rzeczy S nie został zrealizowany i zakazane byłoby czynienie czegokolwiek, co prowadziło do zrealizowania stanu rzeczy S).

Przy stosowaniu wymienionych reguł inferencyjnych przyjmujemy dwa założenia :

⁷⁹⁵ Uchwała z 28 V 1996 r., W.8/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 216.

- nakaz lub zakaz wyrażony w normie obowiązującej musi być możliwy do zrealizowania (*impossibilium nulla est obligatio*);
- reguły nie powinny być stosowane, jeżeli koszt działań instrumentalnych znacznie przewyższałby wartości osiągnięte przez zrealizowanie normy wyjściowej ⁷⁹⁶. Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji prawnej za niezgodną z racjonalnym modelem stosowania prawa ⁷⁹⁷.

Przykładem zastosowania reguły instrumentalnego zakazu jest uchwała TK z 1 VI 1994 r. ⁷⁹⁸. Trybunał ustalił, iż art. 13 ust.1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 IX 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne (Dz.U. Nr 94, poz. 422) zachował w mocy uprawnienia inwalidów wojskowych do otrzymywania bezpłatnie leków i artykułów sanitarnych. Ponadto, zdaniem TK, postanowienia art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 3, art.7 ust.1,3 i 4 oraz art. 9 ust.1 i 2 tejże ustawy (regulujące zasady odpłatności za wyróżnione przez ustawę grupy leków) nie dotyczą inwalidów wojennych. Skoro ustawodawca nakazał zwolnienie wymienionych w ustawie grup inwalidów od odpłatności za leki i środki opatrunkowe to należy uznać, iż sprzeczne z zasadą bezpłatności leków byłoby przyjęcie obowiązywania norm regulujących zasady odpłatności za pewne grupy leków po pierwsze, w odniesieniu do osób i sytuacji, w których ustawa ta przewiduje zachowanie uprawnień do bezpłatnych leków; po drugie, uznanie bezpłatności leków jedynie w ramach obowiązujących limitów cen. Podobnie w uchwale z 6 IX 1995 r.(W.20/94) ⁷⁹⁹ można doszukiwać się reguły instrumentalnego zakazu. Dokonując ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt1 ustawy z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr9, poz. 31 z późn. zm.) Trybunał stwierdził, że skoro zgodnie z wykładanym przepisem obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem to posługując się dyrektywami wykładni językowej, systemowej, funkcjonalnej i historycznej przyjąć należy, iż :

1/ gdy kto inny jest samoistnym posiadaczem, a kto inny właścicielem nieruchomości wówczas podatek ciąży tylko na jednym z tych podmiotów;

⁷⁹⁶ Por. szerzej A. Lewandowski, *Ograniczenia aksjologiczne prawnych wnioskowań instrumentalnych*, RPEiS 1984, z. 2, s. 171 - 178.

⁷⁹⁷ Orzeczenie z 20 XI 1996 r., K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 222.

⁷⁹⁸ W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 215 - 231.

⁷⁹⁹ OTK ZU 1995, Nr 1, s. 39 - 44.

2/ istotą ekonomiczną podatku od nieruchomości jest obciążenie nim tego, kto osiąga korzyści z nieruchomości. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek dla obciążenia nie posiadającego właściciela takim podatkiem.

3/ celem jest wymierzenie podatku od konkretnej nieruchomości i uzyskanie dochodu przez gminę;

4/ gdyby przyjąć możliwość wyboru podatnika według uznania organu podatkowego mogłaby nastąpić sytuacja obciążenia podatkiem od nieruchomości nie posiadającego właściciela. Byłoby to sprzeczne m.in. z zasadą zaufania obywatela do państwa wynikającej z art.1 przepisów konstytucyjnych.

W związku z tym rezultat wykładni jest następujący: w sytuacji, gdy samoistny posiadacz nieruchomości nie jest jej właścicielem przewidziany w wykładanym przepisie obowiązek podatkowy ciąży na samoistnym posiadaczu. Ponadto można instrumentalnie wyprowadzić normę zakazującą organowi podatkowemu dokonywania w takiej sytuacji wyboru podatnika wedle swego uznania, co mogłoby uniemożliwić wymierzenie podatku.

C.1. Wnioskowania z podobieństwa (analogia legis i analogia iuris; argumentum a simili)

Wnioskowanie per analogiam legis opiera się na przesłance podobieństwa: z podobieństwa faktów (stanów faktycznych) wnioskujemy o podobieństwie skutków prawnych. Podobieństwo ustalamy między faktem prawnym unormowanym przez przepis prawa a faktem nie unormowanym. Na podstawie podobieństwa faktów z faktem nie unormowanym wiążemy takie same lub podobne skutki prawne, jakie przepis prawa wiąże z faktem (faktami) unormowanym. Pojęcie analogia legis obejmuje zresztą różne postacie wnioskowania ⁸⁰⁰.

Wnioskowanie to jest najczęściej powoływaną regułą inferencyjną w uchwałach trybunału Konstytucyjnego. Trybunał niejednokrotnie wiązał swoje wypowiedzi na temat dopuszczalności lub zakazu stosowania analogii z tematyka lub w prawie. Przede wszystkim stwierdził, że o ile skutki cywilnoprawne można czasem ustalać w drodze analogii to działania organów administracji publicznej w stosunku do obywateli mogą być podejmowane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia w przepisach obowiązujących aktualnie ⁸⁰¹.

⁸⁰⁰ Por. J. Nowacki, Analogia legis, Warszawa 1966, s. 9 - 44.

⁸⁰¹ Orzeczenie z 3 XII 1996 r., K.25/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 505.

W drodze analogii w stosowaniu prawa, a więc poprzez poszukiwanie norm w przepisach rozstrzygających podobne sytuacje powinno nastąpić wypełnienie luki technicznej. W danym przypadku⁸⁰² polegała ona na tym, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do powołania i odwołania prezesa sądu apelacyjnego i wojewódzkiego nie jest wprost uregulowana w przepisach ustawy z dnia 20 VI 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1994 r., Nr 7, poz.25 i Nr 77, poz. 355) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 VI 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo o u.s.p. (Dz.U. Nr 91, poz. 421). W drodze wnioskowania przez analogię z art. 29 par.3 tej ustawy należy przyjąć, iż podobnie jak wiceprezesa sądu apelacyjnego, tak i prezesa tego sądu powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, NSA lub SN. Ponadto art. 30 par. 2 cyt. ustawy reguluje wprost tylko powołanie i odwołanie wiceprezesa sądu wojewódzkiego. Niemniej rozstrzyga on podobne zagadnienie jak powołanie i odwołanie prezesa sądu wojewódzkiego. Stanowi dlatego punkt wyjścia do wnioskowań zmierzających do wypełnienia per analogiam legis luki w przedmiocie regulacji powołania i odwołania prezesa sądu wojewódzkiego. Istotne podobieństwo między powołaniem i odwołaniem prezesa i wiceprezesa sądu wojewódzkiego nie oznacza jednak identyczności trybu postępowania w obydwu przypadkach.

Wobec konieczności wypełnienia luki w prawie przez wnioskowanie per analogiam legis stanął Trybunał w postanowieniu z 31 VII 1990 r. (W.1/90)⁸⁰³. Przepisy ustawy o TK oraz uchwały Sejmu z dnia 31 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed TK (Dz.U. Nr 39, poz. 124) nie reguluje trybu postępowania w razie cofnięcia wniosku nie tylko o wykładnię ustaw, lecz także wniosków o zbadanie konstytucyjności i legalności aktów normatywnych oraz pytań prawnych. TK w drodze analogii zastosował przepisy art. 20 ust.2 ustawy z dnia 20 IX 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 1990 r., Nr 26, poz. 153) przewidującego, w razie cofnięcia wniosku o podjęcie uchwały zawierającej wyjaśnienie przepisów prawnych pozostawienie tego wniosku bez rozpoznania. Postanowienie w tym przedmiocie podjął TK na posiedzeniu niejawnym bowiem taki rodzaj posiedzenia przewidują przepisy uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed TK także przy wydawaniu innych orzeczeń kończących postępowanie nie w drodze merytorycznego rozstrzygnięcia, a ze względów formalnych (art. 28 i 38). Przepisy te w powyższym zakresie zastosowano więc również w drodze analogii.

⁸⁰² Uchwała z 14 IX 1994 r., W.15/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 182 - 183.

⁸⁰³ OTK w 1990m r., s. 189 - 190.

Przez analogię do art. 11 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 8 III 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96, z późn. zm.) TK uznał, iż wojewoda jako organ zarządzający wybory może dopuścić do skrócenia kalendarza wyborczego, nie może natomiast przedłużać terminu wyborów ponad niezbędną konieczność⁸⁰⁴.

Również dokonując wykładni art. 5 ustawy z dnia 29 VII 1990 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 54, poz. 312) w zakresie sytuacji braku uregulowania trybu postępowania TK jedynym sposobem ustalenia normatywnej treści trybu postępowania mogło być zastosowanie ustawy o TK per analogiam. Dla określenia dopuszczalnego zakresu analogicznego stosowania ustawy o TK do postępowań z art. 5 ustawy o partiach politycznych należało ustalić relację, jaka zachodzi pomiędzy instrumentami procesowymi, którymi dysponuje TK na podstawie ustawy i uchwały Sejmu a celami postępowania wynikającymi z art. 5 ustawy o partiach. Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o TK i uchwały Sejmu o postępowaniu przed TK jest dopuszczalne w przypadku badania sprzeczności z konstytucją tych celów partii, których sposób badania może być proceduralnie podobny do badania konstytucyjności aktów prawnych. Do celów tego rodzaju TK zaliczył sprzeczności celów partii politycznych z konstytucją określone w statucie lub w programie partii⁸⁰⁵.

Zdaniem Trybunału analogia legis uzasadnia pogląd, że w przypadku, gdy stwierdzenie przez TK niezgodności ustawy z konstytucją nastąpiło w wyniku rozpoznania pytania prawnego i ustawa utraciła moc obowiązującą w następstwie nierozpatrzenia przez Sejm orzeczenia TK w stosownym terminie lub nieusunięcia tej niezgodności w tymże terminie przez Sejm mimo uznania orzeczenia za zasadne - postępowanie administracyjne, sądowe i inne zawieszono zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o TK podejmuje się na nowo po ogłoszeniu przez prezesa TK utraty mocy obowiązującej ustawy. Jest to bowiem sytuacja analogiczna do tej, o jakiej mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o TK i która stosownie do art. 25 ust.5 in fine stanowi przesłankę podjęcia postępowania zawieszono do czasu rozstrzygnięcia przez TK pytania prawnego⁸⁰⁶.

Analogia legis była wykorzystywana przez Trybunał Konstytucyjny także w przypadku wykładni 1/ art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz.95): mówiącego o dopuszczalności zaskarżenia uchwały organu gminy podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej do sądu

⁸⁰⁴ Uchwała z 7 VIII 1993 r., W.1/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 464.

⁸⁰⁵ Uchwała z 6 X 1993 r., W.15/92, tamże, s. 476 - 477.

⁸⁰⁶ Uchwała z 20 X 1993 r., W.6/93, tamże, s. 508.

administracyjnego. TK przez analogię do art. 189 k.p.c. uznał że, jeżeli przy pomocy innego środka prawnego zapewniającego kontrolę sądu powszechnego lub administracyjnego zainteresowany może uzyskać nie tylko stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy stanowiącej rozstrzygnięcie o charakterze indywidualnym i konkretnym, lecz także wyeliminować ujemne skutki naruszenia jego uprawnień to wówczas nie ma interesu prawnego w wytaczaniu skargi przewidzianej w wykładanym przepisie ⁸⁰⁷.

2/ art. 31 ust.1 ustawy o TK. Nie ma żadnego uzasadnienia różnicowanie na gruncie tego przepisu z jednej strony sytuacji, w których uznany przez TK za wadliwy przepis traci moc z tego powodu, że zostaje uchylony przez organ właściwy do jego wydania, a z drugiej strony sytuacji, w których przepis ten wobec bezczynności organu, traci moc w trybie określonym w art. 10 ust.3 ustawy o TK. W obu bowiem wypadkach identyczna jest przyczyna utraty przez przepis mocy obowiązującej, identyczna też jest forma stwierdzenia tej przyczyny (orzeczenie TK) - w konsekwencji identyczne muszą być skutki prawne tej utraty w odniesieniu do aktów stosowania prawa wydanych na podstawie wadliwego przepisu ⁸⁰⁸.

3/ art.4 ustawy o partiach politycznych. Nabycie przez partię osobowości prawnej na skutek zgłoszenia jej do ewidencji powoduje, iż wchodzi ona jako osoba prawna w sferę regulacji prawa cywilnego. Jako osoba prawna musi podlegać tym samym rygorom, co inne osoby prawne. Ani przepisy konstytucyjne, ani ustawa o partiach politycznych, ani kodeks cywilny nie czynią dla niej wyjątku. Do partii będą miały zastosowanie przede wszystkim art. 33, 35 i 38 k.c. Z nich wynika m.in. obowiązek posiadania statutu przez osobę prawną. W konsekwencji Sąd Wojewódzki w Warszawie jako organ prowadzący ewidencję partii politycznych jest uprawniony do żądania od osób zgłaszających do ewidencji partię polityczną także statutu. Może też odmówić przyjęcia zgłoszenia partii politycznej do ewidencji na skutek uchylenia się zgłaszającego od przedstawienia statutu partii albo nie dochowania sposobu wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych ⁸⁰⁹.

Zakaz stosowania wnioskowania z podobieństwa istnieje w odniesieniu do przepisów:

1/ które muszą być interpretowane ściśle. Przepis art. 102 ustawy o samorządzie terytorialnym jako wyjątkowy powinien być interpretowany jak najściślej, zaś

⁸⁰⁷ Uchwała z 14 IX 1994 r., W.5/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 169.

⁸⁰⁸ Uchwała z 14 VI 1995 r., W.19/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 275.

⁸⁰⁹ Uchwała z 24 IV 1996 r., W.14/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 134, 138.

niedopuszczalne jest wyjaśnianie innych przepisów zamieszczonych w tym samym 10 rozdziale ustawy na zasadzie analogii do art. 102, a już w szczególności do poszczególnych objętych nim przepisów⁸¹⁰.

2/ ordynacji wyborczej do Sejmu w wyborach do Senatu, gdy chodzi o nieodpłatne audycje w programie ogólnopolskim⁸¹¹;

3/ art. 31 ust.1 ustawy o TK, który określa samodzielną podstawę wznowienia postępowania sądowego (odrębnego od podstaw określonych w ustawach regulujących odnośne procedury sądowe) z tej przyczyny, że prawomocne rozstrzygnięcie kończące postępowanie zostało wydane z zastosowaniem przepisu prawnego, który później w wyniku orzeczenia TK został uchylony bądź zmieniony w całości lub części przepis ten nie może być stosowany na zasadzie analogii do sytuacji kolizji między prawomocnym rozstrzygnięciem sądowym a ustaloną później przez TK powszechnie obowiązującą wykładnią przepisu stanowiącego podstawę tego rozstrzygnięcia⁸¹².

4/ prawa karnego (co w danym wypadku wyklucza zastosowanie do żołnierzy WSI art. 125 ustawy o UOP)⁸¹³.

Jeżeli brak jest konkretnego przepisu regulującego fakt podobny do faktu, który wymaga regulacji podstawą wniosku z podobieństwa może być kilka przepisów (zgodnie z I poglądem reprezentowanym w doktrynie) lub cały system prawa, przede wszystkim ogólnych zasad prawa (pogląd II). Mamy wtedy do czynienia z analogią iuris. Trzecie stanowisko odróżnia *lex ius*. Analogia iuris jest wówczas wnioskiem odwołującym się do zasad prawa danej instytucji lub gałęzi prawa⁸¹⁴.

Dla potrzeb usunięcia luki w prawie można stosować albo analogię legis albo analogię iuris. Jeżeli brak jest w prawie polskim ustaw, które by dawały możliwość odwołania się do nich jako do tych, które regulują sytuację podobną do tej, która wymaga uregulowania wówczas niemożliwe jest wnioskowanie z analogii legis. Zastosowanie analogii iuris, przy dokonywaniu wykładni przepisu, byłoby wówczas niezmiernie trudne, ale konieczne, ponieważ nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w orzeczeniach z dnia 25 IV 1991 r. I PZN 4/91 i 19 XII 1991 r. III SW 33/91, że „nie można uznać za wiążącą treści przepisu prawa, który jest zupełnie niejasny lub niemożliwy do rozszyfrowania”. Oznaczałoby to traktowanie przepisu prawa przez organ zobligowany do jego stosowania *per non est*, a to jest

⁸¹⁰ Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 198.

⁸¹¹ Uchwała z 16 VI 1993 r., W.4/93, OTK w 1993 r., cz.II, s. 447.

⁸¹² Uchwała z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 244.

⁸¹³ Uchwała z 16 I 1996 r., W.12/94, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 52.

⁸¹⁴ Por. J. Jabłońska - Bońca, Wstęp do nauk prawnych, Poznań 1994, s. 118.

niedopuszczalne. Jedynym wyjściem w takim wypadku jest właściwa, z zastosowaniem wszystkich środków dostępnych stosującemu prawo, wykładnia⁸¹⁵.

C.2. Wnioskowanie a contrario (z przeciwieństwa)

Wnioskowanie a contrario prowadzi do wniosków przeciwnych w porównaniu do wnioskowania z analogii. Jeśli pewien stan rzeczy S spełnia określone przesłanki P to wywołuje określone skutki prawne SP. Jeśli dany stan rzeczy SR1 nie spełnia przesłanek P, to nie wywołuje skutków prawnych SP. Warunkiem koniecznym tego wnioskowania jest istnienie konkretnego przepisu prawa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro według przepisu art. 5 ustawy z dnia 9 XI 1990 r. o przejęciu majątku byłej PZPR (Dz.U. z 1991 r., Nr 16, poz. 72) Skarb Państwa przejmuje odpowiedzialność tylko za zobowiązania obciążające nieruchomości lub ruchomości objęte art. 1 ust.1 ustawy do wysokości ich wartości to a contrario nie przejmuje pozostałych zobowiązań⁸¹⁶.

W oparciu o wnioskowanie a contrario do formuły zawartej w art. 33 a ust.3 Konstytucji, iż orzeczenia TK, o których mowa w tym przepisie, są wiążące Trybunał podniósł, że Sejm rozpatrując orzeczenia TK stwierdzające niezgodność ustawy z konstytucją, powinien zdecydować o tym, czy orzeczenie Trybunału podziela czy nie⁸¹⁷.

Uprawnione jest rozumowanie a contrario, które prowadzi do sformułowania normy o prawie odmowy podpisania przez Prezydenta ustawy w przypadku, gdy Trybunał stwierdził jej niezgodność z konstytucją. Przepis wyjściowy stanowi art. 18 ust.4 M.K. regulujący, w sposób wyraźny, jedynie sytuację, gdy orzeczenie stwierdza zgodność ustawy z konstytucją. W takiej sytuacji Prezydent, a obowiązek podpisania ustawy („Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją”)⁸¹⁸.

Argumentum a contrario doprowadziło Trybunał dokonujący wykładni art. 28 ust.1 zd.2 ustawy z dnia 29 XII 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., Nr 7,

⁸¹⁵ Uchwała z 15 X 1992 r. W.10/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 119.

⁸¹⁶ Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK, T. II, s. 721.

⁸¹⁷ Uchwała z 20 X 1993 r., W.6/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 503.

⁸¹⁸ Uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 27. Pogląd ten potwierdza np. K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy (w:) Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 30.

poz. 34), który stanowi, iż członków rady nadzorczej powołuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, z wyjątkiem jednego, którego powołuje Minister Finansów, do stwierdzenia, że z wykładanego przepisu wynika norma wykluczająca dopuszczalność przedterminowego odwołania członka rady nadzorczej ⁸¹⁹.

Podobnie postąpił Trybunał Konstytucyjny analizując:

1/ art. 105 ust.2 ustawy z dnia 31 I 1989 r. - Prawo bankowe zgodnie, z którym jedynym organem banku, który, w przypadku wprowadzenia zarządu komisarycznego, ulega rozwiązaniu *ex lege* jest zarząd. Kompetencje innych organów, w tym rady banku, są natomiast na czas trwania takiego zarządu jedynie zawieszane. Pozwala to wnioskować (a *contrario*), że w zakresie wykraczającym poza kompetencje stanowiące, owe „inne” organy banku nadal mogą działać. Dotyczy to także rady banku ⁸²⁰.

2/ art. 71 ust.1 ustawy z dnia 1 II 1993 r. - Prawo o ruchu drogowym. przepis ten stanowi, że: do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi, pojazdem przewożącym materiały niebezpieczne, samochodem ciężarowym przewożącym osoby poza kabiną kierowcy, z wyjątkiem konwojentów i drużyn roboczych oraz taksówką osobową - jest uprawniona osoba mająca, oprócz prawa jazdy, co najmniej trzyletnią praktykę w kierowaniu pojazdem w stosunku do którego wymagane jest prawo jazdy kategorii B, C lub D; kierujący taksówką osobową powinien posiadać również znajomość topografii miejscowości, w której wykonuje lub zamierza wykonywać działalność. Przepis ten nie wymienia jednak w sposób ogólny osób wykonujących zawód kierowcy. Z jego treści wynika więc (a *contrario*) wniosek, że osoby wykonujące zawód kierowcy, ale nie prowadzące wymienionych w tym przepisie pojazdów, nie muszą spełniać wymagań w nim zawartych. Takimi osobami są np. kierowcy zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych lub u osób fizycznych do prowadzenia samochodów osobowych ⁸²¹.

3/ art. 29 par.2 prawa o ustroju sądów powszechnych - „Minister Sprawiedliwości nie może jednak powołać ani odwołać prezesa sądu apelacyjnego, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego wyraziło sprzeciw”. A *contrario*: Minister Sprawiedliwości może powołać i odwołać prezesa sądu apelacyjnego, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego nie wyraziło sprzeciwu ⁸²².

Również w orzeczeniu z 10 XI 1996 r. ⁸²³ Trybunał Konstytucyjny badając konstytucyjność przepisu art. 23 ust.2 ustawy z dnia 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i

⁸¹⁹ Uchwała z 13 XII 1995 r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 218.

⁸²⁰ Uchwała z 28 V 1996 r., W.8/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 214.

⁸²¹ Uchwała z 15 VI 1994 r., W.2/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 261.

⁸²² Uchwała z 14 IX 1994 r., W.15/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 182.

⁸²³ P.6/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 512.

przeciwdziałaniu bezrobociu jeden ze swoich wniosków oparł na rozumowaniu a contrario. Artykuł ten w ust.2 pkt 3 zalicza do okresu 180 dni zatrudnienia i okresów z nim zrównanych w ust.1 pkt 2 tego artykułu, również okresy „pobierania renty inwalidzkiej, świadczenia rehabilitacyjnego lub - po ustaniu zatrudnienia - zasiłku chorobowego, macierzyńskiego albo zasiłku opiekuńczego”. A contrario z regulacji tej wynika, że do okresów tych, a więc pobierania zasiłku chorobowego, macierzyńskiego i zasiłku opiekuńczego nie zalicza się do okresu zatrudnienia, jeżeli świadczenia te były pobierane w okresie zatrudnienia.

Na brak możliwości zastosowania wnioskowania a contrario Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w dwóch sytuacjach:

1/ rozważając treść art. 16 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. stanowiącego o niedopuszczalności zgłaszania w trybie pilnym poprawek bezpośrednio przy głosowaniu nad ustawą, bez uprzedniego przedłożenia tych poprawek właściwej komisji sejmowej. Przepis ten nie może być podstawą do wyprowadzania (a contrario) wniosku, że za pośrednictwem komisji mogą być zgłaszane wszelkie poprawki. Wyrażona w tym przepisie norma dotyczy bowiem tylko procedury zgłaszania poprawek, natomiast zagadnienie dopuszczalnej ich treści jest poza zasięgiem jej regulacji ⁸²⁴.

2/ przepis nie podlega wnioskowaniu a contrario, jeżeli zostaje ono wyłączone przez rozumowanie oparte na argumentum a maiori ad minus. W takim przypadku wnioskowanie a contrario byłoby nieracjonalne ⁸²⁵.

C.3. Argumenta a fortiori

A maiori ad minus

Podstawą jest przepis o charakterze nakazującym lub uprawniającym. Wnioskowanie tego typu wyraża formuła: Kto jest uprawniony (komu jest nakazane) czynić więcej, to tym bardziej jest uprawniony (jest mu nakazane) czynić mniej.

Jeżeli przepisy tzw. ustawy wyłączeniowej ⁸²⁶ stanowią, że oznaczone w art. 5 ust. 1i 2 składniki byłego mienia ogólnonarodowego stają się albo własnością

⁸²⁴ Orzeczenie z (I 1996 r., K.18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 14.

⁸²⁵ Uchwała z 13 XII 199 5r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 215.

⁸²⁶ Ustawa z dnia 10 V 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.) - Uchwała z 1 II 1994 r., W.12/92, OTK w 1994 r., cz. I, s. 152 - 153.

komunalnych osób prawnych albo Skarbu Państwa to odpowiednio stosując rozumowanie oparte na argumentum a maiori ad minus nic nie stoi na przeszkodzie, aby przyjąć mniej radykalne rozwiązanie stosownie, do którego w wypadku współkorzystania przez komunalne osoby prawne i państwowe osoby prawne z tego samego niepodzielnego składnika mienia stają się one współwłaścicielami tego mienia.

W orzeczeniu z 1 III 1994 r. (U.7/93)⁸²⁷ Trybunał Konstytucyjny dał wyraz swemu stanowisku, co do konstytucyjnych wymagań (wynikających m.in. z art. 1p.u.m.) pod adresem przepisów karnych. Skoro w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn, jak i karę, to podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być unormowane w sposób blankietowy, pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym to tym bardziej (argumentum a maiori ad minus) wymagania te odnoszą się do innych przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji.

Jak już wspomniałem wnioskowanie a fortiori a maiori ad minus wyłącza stosowanie wnioskowania a contrario. Można przyjąć jednak wniosek, że jeżeli Prezydent mógł bez kontrasygnaty składać wnioski o stwierdzenie sprzeczności ustawy z konstytucją to mógł to samo czynić z aktami podstawowymi, chociaż nie były one wymienione *expressis verbis* w art. 47 M.K.⁸²⁸

W oparciu o rozumowanie a maiori ad minus Trybunał ustalił, że z nieprecyzyjnej redakcji art. 23 ust.4 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w którym mowa jest o „nabyciu” nieruchomości i o „cenie równej wartości tej nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 38” nie można wyprowadzić wniosku, że ustawodawca miał na myśli tylko sprzedaż nieruchomości, jeśli dla wyłączenia z zakresu stosowania pierwszeństwa (dla byłych właścicieli) oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste nie ma żadnych racji systemowych ani celowościowych. Skoro nie ulega wątpliwości, że pierwszeństwo istnieje przy dalej idącej formie dysponowania nieruchomością, jaką jest sprzedaż, to tym bardziej istnieje ono przy oddaniu w użytkowanie wieczyste⁸²⁹.

⁸²⁷ OTK w 1994 r., cz. I, s. 41.

⁸²⁸ W.6/95, OTK ZU 11995, Nr 3, s. 215.

⁸²⁹ Uchwała z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 224.

W uchwale z 5 IX 1995 r., (W.1/95)⁸³⁰ Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeżeli przepis art. 33 a ust.2 Konstytucji RP jest nadal obowiązującym przepisem o randze konstytucyjnej, pozostawionym w systemie norm konstytucyjnych przez art. 77 M.K. i wymaga wykładni w zgodzie z naczelnymi zasadami ustroju politycznego RP to tym bardziej wykładni takiej wymagają przepisy rozdziału 2 ustawy o TK określone jako wykonawcze w stosunku do art. 33 a ust.2 przepisów konstytucyjnych.

W orzeczeniu z 20 XI 1996 r. (K.27/95)⁸³¹ TK doszedł do wniosku, że jeżeli z art. 7 przepisów konstytucyjnych wynika ochrona własności, jak i prawa użytkowania wieczystego (jako najsilniejszego po własności sensu stricto prawa majątkowego) to tym bardziej (a maiori ad minus) ochronę taką posiada prawo użytkowania zwykłego.

Wnioskowanie a fortiori występuje także w postaci **a minori ad maius**. Podstawą jest przepis o charakterze zakazującym. Jeżeli komuś zakazane jest czynienie czegoś w mniejszym stopniu, to tym bardziej jest mu zakazane czynienie tego w stopniu większym.

TK kilkakrotnie posługiwał się takim sposobem rozumowania.

W uchwale z 24 VI 1992 r., (W.11/91)⁸³² ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię art. 61 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz. U. Nr 29, poz. 154). Przedmiotowy przepis stanowi o przywróceniu kościelnym osobom prawnym, w drodze postępowania regulacyjnego, dóbr przejętych przez Państwo w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki. Nie przewiduje on zwrotu w całości wszystkich tych dóbr niegdyś przez Państwo przejętych,, a tylko pewnych ich szczegółowo w tym zakresie wyliczonych części, poza którymi przepisy ustawy o przejęciu Państwo dóbr martwej ręki nie mogą być naruszone. Tym bardziej (argumentum a minori ad maius) nie mogą być naruszone przepisy ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, ani przez zwrot nieruchomości przejętych niegdyś w naturze, ani w drodze rekompensaty przewidzianej w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy, ponieważ zakaz naruszenia tych przepisów został wyraźnie wypowiedziany w art. 61 ust. 4 pkt 1.

Podobnie w orzeczeniu z 12 XII 1995 r. (U.6/95)⁸³³ TK uznał, że skoro nie może badać zgodności z konstytucją wskazanej delegacji ustawowej, to tym bardziej nie

⁸³⁰ OTK ZU 1995, Nr 1, s. 29.

⁸³¹ OTK ZU 1996, Nr 6, s. 436.

⁸³² OTK w 1992 r., cz. I, s. 244.

⁸³³ OTK ZU 1995, Nr 3, s. 198.

może jej uznać za nieobowiązującą wskutek zmiany stosunków społeczno - gospodarczych.

Prawidłowy jest wniosek, iż jeśli dobrą wiarę nabywcy wyłącza nie tylko świadomość, że zbywca nie jest upoważniony do rozporządzania rzeczą, ale także sytuacja, w której brak tej świadomości jest następstwem niedbalstwa lub niezachowania przez niego przyjętej w danych warunkach staranności to (a *minori ad maius*) nabywca nie nabędzie skutecznie własności pojazdu, jeżeli, przed upływem trzech lat od jego utraty przez pierwotnego właściciela powźmie wiadomość np. o kradzieży danego samochodu ⁸³⁴.

2.3. Reguły kolizyjne

Reguły kolizyjne są sposobami usuwania przez organy stosujące prawo tzw. kolizji norm prawnych (niezgodności norm prawnych). Zarówno pojęcie „reguła kolizyjna”, jak i pojęcie „kolizja norm prawnych” należą do pojęć wieloznacznych.

Reguła kolizyjna może być rozumiana jako wypowiedź o charakterze opisowym lub dyrektywalnym. W ujęciu dyrektywalnym wyróżnia się m.in. dyrektywy:

- 1/ usuwania zbiegu przepisów (norm);
- 2/ pierwszeństwa stosowania jednych przepisów przed innymi (np. w prawie międzynarodowym prywatnym);
- 3/ usuwania przypadków przeciwieństwa radykalnego, niezgodności prakseologicznej, sprzeczności radykalnej itp. norm prawnych ⁸³⁵;
- 4/ usuwania niezgodności norm będących skutkiem stanowienia nowych przepisów bez uchylecia, w sposób bezpośredni, obowiązujących do tej pory ⁸³⁶.

Pojęcie kolizji norm prawnych jest niekiedy mylone z określeniem zbiegu przepisów (norm) - pozornego lub rzeczywistego. Najogólniej kolizja norm to przypadek, gdy dany stan faktyczny reguluje kilka norm prawnych wzajemnie sprzecznych lub niezgodnych. Przyjęcie „racjonalności prawodawcy” nakazuje uznać taką sytuację za niedopuszczalną. Powstaje konieczność usunięcia kolizji w drodze zastosowania reguł kolizyjnych. Nastęstwem posłużenia się regułami kolizyjnymi

⁸³⁴ Orzeczenie z 10 X 1995 r., U.8/94, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 69.

⁸³⁵ Szerzej M. Piotrowski, O rodzajach i odmianach niezgodności norm, „Studia Filozoficzne” 1978, z. 11, s. 93 - 103.

⁸³⁶ Por. K. Ziemiński, Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego, RPEiS 1978, z. 2, s. 1 - 15.

będzie albo uznanie jednej z norm za nieobowiązującą w danej sytuacji z uwagi na jej niezgodność z innymi normami. Można powiedzieć, że chodzi nie tyle o jej derogację erga omnes, ile raczej o jej niestosowanie w tym, konkretnym przypadku. Albo ograniczenie zakresu zastosowania lub zakresu normowania jednej z norm kolidujących.

Stosowanie pewnych reguł kolizyjnych jest powszechne. Niektóre (np. *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*) budzą zastrzeżenia. Przyjmuje się kryteria hierarchiczne, temporalne i merytoryczne, Również Trybunał Konstytucyjny widzi konieczność posługiwania się regułami kolizyjnymi: „w celu ustalenia zakresu obowiązywania dawnych przepisów wykonawczych, należy posłużyć się powszechnie uznawanymi regułami kolizyjnymi, które służą usuwaniu sprzeczności w systemie prawa”⁸³⁷.

2.3.1. *Lex superior derogat legi inferiori*

Norma prawna (akt prawny) wyższego rzędu deroguje normę prawną (akt prawny) niższego rzędu (jeżeli są one sprzeczne treściowo). Reguła nie budzi wątpliwości jedynie, gdy występuje jasno określona hierarchia aktów prawnych.

Sprzeczność hierarchiczna, przede wszystkim z hierarchicznie wyższym przepisem konstytucyjnym, ma znaczenie decydujące. Jeżeli np. badany art. 18 ust.1 ordynacji wyborczej do Senatu jest sprzeczny z art.5 Ustawy Konstytucyjnej to nie można mówić o jego pierwszeństwie przed odpowiednimi przepisami obecnie obowiązującej Ordynacji wyborczej do Sejmu. W takim wypadku pierwszeństwo mają odpowiednie przepisy aktualnie obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu jako zgodne z art. 5 Ustawy Konstytucyjnej i nie powinny być odpowiednio stosowane w miejsce art. 18 ust.1 Ordynacji wyborczej do Senatu. Tym samym TK uznał, że przepis ten nie obowiązuje w danej sytuacji⁸³⁸.

W przypadku reguły *lex superior* podnosi się niekiedy zastrzeżenie, że zakres jej stosowania powinien być uzależniony od pozycji i roli organu. W praktyce organów administracji grozi ona wykładnią mało spójną i niejednorodną⁸³⁹. Stąd też postulaty

⁸³⁷ Orzeczenie z 8 I 1991 r., P.1/90, OTK, t. II, s. 643.

⁸³⁸ Uchwała z 16 VI 1993 r., W.4/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 444.

⁸³⁹ P.1/90, OTK, t. II, s. 648.

wyłączności TK posługiwania się przedmiotową regułą, gdy płaszczyzną odniesienia jest norma konstytucyjna⁸⁴⁰.

Rozstrzygnięcie sprzeczności hierarchicznej między normą wyższego stopnia i normą stopnia niższego wyraża się niekiedy formułą **lex inferior non derogat legi superiori**. Zdaniem TK żaden przepis zawarty w ustawodawstwie zwykłym nie może wyłączać któregośkolwiek z przepisów Konstytucji. Gdyby był sprzeczny z jakimkolwiek z przepisów Konstytucji podpadałby tym samym pod przepisy art. 33 a ust.1 p.u.m. i art. 1 ust.1 pkt1 ustawy o TK i podlegałby orzeczeniu Trybunału mającemu na celu jego uchylenie⁸⁴¹. Podobnie przepis art. 36 ust.1 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z założenia, a więc dlatego, że nie jest przepisem merytorycznym (ustalającym samodzielnie normę zachowania nadającą się do stosowania), lecz jedynie przepisem kompetencyjnym do wydania rozporządzenia, nie może być *lex specialis* w stosunku do k.c. jako ustawy, a zatem rozporządzenie mające być wydane na podstawie tego artykułu nie może zmieniać ustawy⁸⁴².

Chwiejne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii stosowania reguł kolizyjnych odzwierciedla uchwała z 17 III 1993 r. (W.16/92). TK podkreślił, że nie jest władny wskazać, która z dwóch kolidujących ze sobą norm ustawowych ma obowiązywać, a która ma stracić moc prawną. Zdaniem TK taka działalność byłaby działalnością prawotwórczą wykraczającą poza przepisy kompetencyjne. Mimo wyrażenia braku kompetencji do rozstrzygnięcia sprzeczności poziomej między dwiema ustawami TK⁸⁴³ uznał się za uprawniony do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni. Za takim rozwiązaniem przemawia niedopuszczalność istnienia w systemie prawa sytuacji, gdy jedno i to samo zachowanie jest przez jedną normę dozwolone lub nawet nakazane, a przez inną normę zabronione i poddane sankcji. Dlatego TK doszedł do wniosku, że art. 41 w zw. z art. 15 pkt 1 ustawy o Izbach lekarskich, będący podstawą do zastosowania sankcji przewidzianych w art. 42 ustawy nie ma zastosowania, gdy zachowanie się lekarza jest zgodne z nakazem, zakazem lub upoważnieniem obowiązującej ustawy. Interpretując przepisy art. 43 - 48 Kodeksu etyki lekarskiej (w związku z artykułami ustawy) TK ustalił, że interpretacja dopuszczająca

⁸⁴⁰ P. Tuleja, Sposób posługiwania się regułami kolizyjnymi w orzecznictwie TK (w:) Działalność orzecznicza TK, Warszawa 1994, s. 64.

⁸⁴¹ Uchwała z 24 VI 1992 r., W. 11/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 235.

⁸⁴² Orzeczenie z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK t. I, s. 75; także w orzeczeniu z 20 IX 1988 r., Uw.6/88, tamże, s. 832.

⁸⁴³ Podobnie w orzeczeniu z 24 II 1997 r., K.19/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 47.

eksperyment badawczy bez osobiście wyrażonej zgody przez uczestnika eksperymentu rodzi nie tylko sprzeczność tej ustawy z art. 23 a k.k., ale także niezgodność z art.1 p.u.m.⁸⁴⁴. W ten sposób Trybunał pozostając przy poglądzie o niemożliwości usunięcia sprzeczności między interpretowanymi ustawami (co może uczynić, jego zdaniem, jedynie ustawodawca), po pierwsze przyjmuje wykładnię zawężającą art. 43 - 48 Kodeksu etyki lekarskiej i ustala przez to jednoznaczną normę postępowania, po drugie stosuje w praktyce regułę *lex superior derogat legi inferiori* bez jej wypowiedzienia wprost.

Wyływający z analizy powyższej uchwały TK wnioski o braku możliwości posługiwania się regułami kolizyjnymi w sytuacji sprzeczności dwóch norm rangi ustawowej nie znalazł wyraźnego potwierdzenia w późniejszej działalności TK. Trybunał usuwał sprzeczności tego rodzaju posługując się zarówno regułą *lex posterior derogat legi priori*, jak i regułą *lex specialis derogat legi generali*. Zamieszanie w tej materii dodatkowo pogłębiały jednoczesne wypowiedzi Trybunału o braku kompetencji do usuwania sprzeczności poziomych.

2.3.2. Lex posterior derogat legi priori

Norma prawna (akt prawny) wydana później deroguje normę (akt) wydaną wcześniej przy założeniach:

- 1/ normy (akty) nie były ustanowione równocześnie;
- 2/ norma (akt) późniejsza nie jest hierarchicznie niższa od normy (aktu) wcześniejszej.

Trybunał Konstytucyjny wprost stosował regułę *lex posterior* uznając:

- 1/ pierwszeństwo normy zawartej w art. 62 ustawy z dnia 14 XII 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin (Dz. U. nr 40, poz. 268 z późn. zm.) przed normą art.4 ustawy z dnia 8 XII 1982 r. o społeczno - zawodowych organizacjach rolników. Nastąpiło zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do opiniowania m.in. projektów regulacji prawnych (ogólne określenie „organizacja rolników” zastąpiła ustawa późniejsza Krajowym Związkiem Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych)⁸⁴⁵.

⁸⁴⁴ OTK w 1993 r., cz. I, s. 164 - 165.

⁸⁴⁵ Orzeczenie z 22 IV 1987 r. K.1/87, OTK t. I s. 180. Dalsza część uzasadnienia (s.182) ujawnia niekonsekwencję TK w pojmowaniu reguł kolizyjnych. Po ich zastosowaniu stwierdza, że nie jest powołany do orzekania w kwestii sprzeczności ustaw między sobą, lecz stosuje wykładnię przepisów

2/ pomimo nieuchylenia rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 11 V 1988 r. w sprawie wypadków uzasadniających korzystanie z dodatkowej powierzchni mieszkalnej ze względu na stan zdrowia, utraciło ono moc wobec zastąpienia go rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 IV 1990 r.⁸⁴⁶.

3/ interpretację zasady, że ustawa późniejsza deroguje ustawę wcześniejszą, która prowadzi do wniosku, iż wynikające z ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego prawo do nauczania religii w pomieszczeniach podległych MEN nie może doznawać ograniczeń na podstawie ustawy pochodzącej z 1961 r.⁸⁴⁷.

4/ że treścią art.67 pkt 2 ustawy z dnia 2 VIII 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) jest tylko uchylenie poprzedniej ustawy - prawa lokalowego z 1974 r. Przepis ten stanowi konkretyzację zasady lex posterior derogat legi priori i sam przez się nie nasuwa zastrzeżeń z punktu widzenia konstytucyjności⁸⁴⁸.

Potwierdzenie warunków dopuszczalności stosowania reguły lex posterior przynosi orzeczenie TK z 8 XI 1994 r. (P.1/94)⁸⁴⁹. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił jednocześnie pojęcie derogacji. Doktryna rozumie je jako: a/ pozbawienie normy prawnej jej mocy obowiązującej w sposób wyraźny za pomocą tzw. klauzuli derogacyjnej stwierdzającej uchylenie określonych przepisów bądź b/ w sposób dorozumiany przez wejście w życie nowych przepisów, odmiennie regulujących dane stosunki społeczne. Warunkiem jest jedynie, by normy nie były stanowione jednocześnie i norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej. Jednak z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej (par. 28 ust.4) nie jest dopuszczalne poprzestanie na domyślnym uchyleniu przepisu przez samo odmiennie uregulowanie sprawy w nowej ustawie⁸⁵⁰. Z drugiej strony rację ma Z. Ziemiński, który odnosi regułę lex posterior do założenia racjonalności aksjologicznej prawodawcy stwierdzając, iż jeśli „prawodawca później ustanowił normę niezgodną z normą ustanowioną poprzednio, to widocznie „chciał” zmienić poprzedni akt stanowienia”⁸⁵¹. Dodatkowo Trybunał uznaje, że w polskim systemie prawa wszystkie ustawy mają tę

takich ustaw w celu ustalenia właściwego zakresu ich obowiązywania. Tymczasem zgodnie z poglądami doktryny reguły kolizyjne nie są elementem wykładni sensu stricto.

⁸⁴⁶ Postanowienie z 23 V 1990 r., U.14/89, OTK w 1990 r., s. 142.

⁸⁴⁷ Orzeczenie z 30 I 1991 r., K.11/90, OTK t. II, s. 602.

⁸⁴⁸ orzeczenie z 3 XII 1996 r., K.25/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 498.

⁸⁴⁹ OTK w 1994 r., cz. II, s. 74. Trybunał powołał prace: J. Bogucka, S. Bogucki, O derogacji i pojęciach pokrewnych, P i P 1992, z. 6, s. 80; K. Działocha, Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji ..., op.cit., s. 46; J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1993, s. 154.

⁸⁵⁰ Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 221.

⁸⁵¹ Z. Ziemiński (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii ... , op.cit., s. 216.

samą rangę prawną, a więc ustawa późniejsza może zarówno uchylać ustawę wcześniejszą, jak też ustanawiać trwale bądź czasowe wyjątki od jej postanowień⁸⁵².

2.3.3. Lex specialis derogat legi generali

Norma prawna (akt prawny) szczególna deroguje normę prawną (akt) ogólną. Stosowanie reguły lex specialis wymaga spełnienia trzech warunków:

1/ ustalenia, że między normami zachodzi stosunek lex generalis - lex specialis. Ogólnie relacja taka występuje, gdy zakres zastosowania lub zakres normowania lex specialis jest podrzędny do zakresu zastosowania lub normowania lex generalis. Przepis szczególny to taki, który zawiera więcej treści w stosunku do przepisu ogólnego, posiada też więcej znamion ustawowych regulowanej materii⁸⁵³. Reguła lex specialis nie znajduje zastosowania, jeżeli różne są zakresy i funkcje odpowiednich przepisów⁸⁵⁴. Wielokrotnie są potrzebne jeszcze dodatkowe ustalenia interpretacyjne. Ponadto lex specialis uchyla lex generalis tylko w tym zakresie, w którym sama stanowi inaczej. W praktyce pozostające w założeniu jako podporządkowane zakresy obu norm się wykluczają. Przekonanie o istnieniu relacji podporządkowania narzuca określona redakcja przepisu ogólnego.

2/ lex specialis nabyła moc obowiązującą równocześnie lub później niż lex generalis;

3/ lex specialis nie jest hierarchicznie niższa niż lex generalis.

Możliwość usuwania niespójności ustaw w drodze zastosowania akceptowanych w teorii prawa reguł kolizyjnych, w tym reguły lex specialis derogat legi generali wskazał TK już w orzeczeniu z 5 X 1988 r. (Uw.8/88)⁸⁵⁵. O relacji badanych ustaw jako lex generalis (ustawa dewizowa z 28 III 1952 r.) do lex specialis (ustawa z 6 VII 1982 r.) świadczyły ustalone przesłanki derogacyjne, a mianowicie stwierdzenie, że zakres warunków zawartych w ustawie z 6 VII 1982 r. był podrzędny w stosunku do ustawy dewizowej z 28 III 1952r. oraz fakt, iż ustawa z lipca 1982 r. weszła w życie po ustawie dewizowej, a oba akty normatywne reprezentowały hierarchicznie ten sam

⁸⁵² Orzeczenie z 21 XI 1994 r., K.6/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 89.

⁸⁵³ Orzeczenie z 22 IV 1987 r., K.1/87, OTK t. I, s. 181.

⁸⁵⁴ Uchwała z 15 V 1996 r., W.2/96, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 205.

⁸⁵⁵ OTK t. I, s. 242.

stopień. TK potwierdził w ten sposób wszystkie formułowane przez doktrynę wymogi stosowalności reguły *lex specialis*.

Reguły *lex specialis* użył TK ponadto w przypadku:

1/ ustalania relacji art. 106 i 27 Konstytucji, który odnosi się do ustaw w sposób ogólny. Stąd jeżeli jakiś przepis odnoszący się wprost do szczególnego typu ustawy nie stanowi inaczej, to do wszystkich rodzajów ustaw stosuje się normę art. 27 i to w takim zakresie, w jakim postanowienia tego przepisu nie zostały wyłączone przez przepis szczególny odnoszący się do ustaw określonego typu. Regulacja art. 106 została potwierdzona w ustawie z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Ponieważ art. 106 odnosi się wprost do ustawy konstytucyjnej, przeto w zakresie przez siebie regulowanym wyłącza stosowanie art. 27⁸⁵⁶.

2/ relacji art. 61 ust.2 pkt 1 i art.65 ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Spod działania pierwszego artykułu wyjęte są również zakłady zdrowia, których dotyczą uregulowania zawarte w art. 65 ustawy w myśl zasady *lex singularis derogat legi generali*⁸⁵⁷.

3/ uznania, że ranga kodeksu handlowego, jak każdego kodeksu wskazuje na to, że jego przepisy mają charakter ogólny w stosunku do przepisów zawartych w innych aktach normatywnych, dotyczących dziedziny regulowanej w kodeksie handlowym. Dlatego odpowiednie przepisy ustawy z dnia 29 XII 1992 r. o radiofonii i telewizji mają charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w stosunku do przepisów k.h. (*lex generalis*). W związku z tym ustawa o radiofonii i telewizji jako całość ma pierwszeństwo przed kodeksem handlowym jako *lex generalis*⁸⁵⁸.

Jedynie w dwóch uchwałach Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat kolizji reguł kolizyjnych (reguł kolizyjnych II stopnia). W obu przypadkach przedmiotem uwagi TK była reguła formułowana w doktrynie⁸⁵⁹ w postaci paremii ***lex posterior generalis non derogat legi priori speciali***.

TK twierdził, że reguła ta nie może być stosowana, gdy mimo równej mocy obowiązującej (ustawa) i stosunku *lex posterior* - *lex prior* nie występuje relacja *lex*

⁸⁵⁶ Orzeczenie z 17 XI 1992 r., U.14/92, OTK t. II, s. 955.

⁸⁵⁷ Uchwała z 24 VI 1992 r., W.11/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 249.

⁸⁵⁸ Uchwała z 13 XII 1995 r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 219 - 220. Zdanie odrębne do uchwały, w którym uznał za nietrafne przyjęcie reguły *lex specialis* złożył sędzia Z. Czeszejko - Sochacki, tamże, s. 222 - 226.

⁸⁵⁹ Różne są poglądy na temat jej stosowania: np. J. Wróblewski, *Zagadnienie teorii ...*, op.cit., s. 290 : „dyrektywa *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* nie może być kwestionowana”. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe ...*, op.cit., s. 306 : „zasada *lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali*, nadzwyczaj zresztą dyskusyjna”.

specialis - lex generalis ⁸⁶⁰. W drugim wypadku Trybunał podaje ją w postaci **lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali** ⁸⁶¹.

Analiza orzeczeń i uchwał Trybunału Konstytucyjnego, w których posługiwał się on regułami kolizyjnymi skłania do następujących wniosków:

- 1/ TK widzi potrzebę posługiwania się powszechnie uznawanymi regułami kolizyjnymi, których celem jest usuwanie sprzeczności w systemie prawa (P.1/90);
- 2/ reguły kolizyjne służą usuwaniu sprzeczności zarówno konkretnych przepisów (np. U.14/92), norm prawnych (np. K.1/87), jak i aktów normatywnych (np. W.6/95);
- 3/ TK próbował formułować warunki dopuszczalności stosowania reguł *lex posterior derogat legi priori* (P.1/87) i *lex specialis derogat legi generali* (np. K.1/87). Nie powstała jednak ogólna i spójna koncepcja posługiwania się regułami kolizyjnymi. Ma to szczególne znaczenie dla oceny
- 4/ braku jednoznaczności poglądu Trybunału odnośnie usuwania sprzeczności poziomych między aktami ustawowymi. Można wskazać orzeczenia i uchwały, w których TK wyraźnie podkreśla brak kompetencji do rozstrzygania takich kolizji („ TK nie jest władny wskazać, która z dwóch kolidujących ze sobą norm ma obowiązywać, a która stracić moc prawną ”) uznając takie działanie za prawotwórcze (U.1/92, W.16/92, K.2/94, ostatnio K.11/95 ⁸⁶² i K.12/96 ⁸⁶³). Z drugiej strony TK stwierdzał wprost, że „ustawa późniejsza może uchylać ustawę wcześniejszą ” (K.6/94) lub używał reguł kolizyjnych dla usunięcia takich sprzeczności (np. K.11/90, K.4/91, U.14/92). Uznaje się też za uprawniony do ustalania w takich sytuacjach powszechnie obowiązującej wykładni dającej podstawę kwalifikacji zachowań, których dotyczą wykładane normy, do czasu usunięcia sygnalizowanych sprzeczności w porządku prawnym przez Sejm (W.16/92). Odwołując się jednocześnie do założenia racjonalności prawodawcy, który nie może obejmować sankcjami prawnymi zachowań zgodnych z nakazem, zakazem lub dozwoleńcem wynikającym z obowiązujących norm prawnych stwierdza nieobowiązywanie, w sytuacji, gdy zachowanie jest zgodne z nakazem, zakazem lub upoważnieniem obowiązującej ustawy wykładanego przepisu. Stosuje więc jednak de facto regułę derogacyjną „*impossibilium nulla obligatio*”.

⁸⁶⁰ Uchwała z 16 VI 1993 r., W.4/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 444.

⁸⁶¹ Orzeczenie z 22 XI 1995 r., K.19/95, OTK ZU 1995, Nr3, s. 157.

⁸⁶² Orzeczenie z 13 III 1996 r., K.11/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 103.

⁸⁶³ Orzeczenie z 25 XI 1996 r., K.12/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 490.

CZĘŚĆ IV: MIEJSCE I ROLA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SYSTEMIE PRAWNYM I POLITYCZNYM

1. WOKÓŁ NORMOTWÓRCZEJ ROLI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Rozważania dotyczące normotwórczej roli Trybunału Konstytucyjnego wymagają zdefiniowania pojęć „działalność prawotwórcza” i „działalność normotwórcza”. Termin „działalność prawotwórcza” (tworzenie prawa) ma kilka znaczeń. Oznacza: 1/ tworzenie porządku prawnego, 2/ tworzenie systemu prawnego, 3/ tworzenie aktów prawnych (tekstów prawnych)⁸⁶⁴. Tworzenie porządku prawnego jest procesem, w trakcie którego powstaje zbiór określonych reguł. Są to reguły wyznaczające: 1/ relacje władza polityczna - obywatel; 2/ stosunki władza - społeczeństwo (m. in. reguły gry politycznej); 3/ struktury i sposób działania organów państwowych⁸⁶⁵.

System prawa to zbiór norm prawnych obowiązujących w danym państwie. Pomiędzy normami prawnymi, które do niego należą zachodzą powiązania treściowe, formalne i hierarchiczne. Tworzenie systemu prawa byłoby, więc w konsekwencji tworzeniem elementów systemu, tzn. tworzeniem norm prawnych. Takie twierdzenie jest jednak uwarunkowane przyjęciem założenia, iż prawodawca tworząc prawo dokonuje przełożenia norm prawnych na język przepisów prawa. Skonstruowanie

⁸⁶⁴ R. Sarkowicz, J. Stelmach, Teoria prawa, Kraków 1996, s. 108 - 109.

⁸⁶⁵ E. Kustra, Polityczne problemy tworzenia prawa, Toruń 1994, s. 12 i n.

normy prawnej następuje w drodze jej odkodowania w procesie wykładni prawa. Prowadziłyby to do uznania tożsamości znaczeniowej pojęć „działalność prawotwórcza” - „działalność normotwórcza”. Z kolei sprowadzanie tworzenia prawa tylko do tworzenia aktów prawnych zawęży zakres znaczeniowy działalności prawotwórczej.

Uzasadnione jest pytanie na ile działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wyczerpuje przedstawione wyżej możliwości. Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie tworzy aktów prawnych. Znaczenie orzecznictwa Trybunału dla tworzenia porządku prawnego, rozumianego w aspekcie określania sposobu działania organów państwowych jest, w tym momencie, kwestią przyszłości. Zarówno Konstytucja RP z dnia 2 IV 1997 r. w art.189 („ Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”), jak i ustawa z dnia 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r., Nr 102, poz.643) poszerzają zakres właściwości Trybunału o orzekanie w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 2 ust.1 pkt 5). Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego będzie oznaczało w praktyce doprecyzowanie treści norm kompetencyjnych. Wpłynie to na ściśle ustalenie relacji pomiędzy organami państwa na tle zasady podziału władz.

Rozpatrywanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kontekście tworzenia prawa jako tworzenia norm prawnych musi przebiegać w odniesieniu do dwóch głównych płaszczyzn działalności Trybunału: ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i kontroli konstytucyjności prawa.

Ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw polega na ustaleniu znaczenia interpretowanej normy. Jeżeli dodamy, iż było to ustalenie z mocą powszechnie obowiązującą to można twierdzić, że wykładnia tego typu zbliża się do działań prawodawczych. W pewnych wypadkach trudne byłoby przeprowadzenie rozgraniczenia pomiędzy ustaleniem znaczenia normy a konkretyzowaniem lub uzupełnianiem jej treści. Swoje stanowisko, co do charakteru dokonywanej wykładni Trybunał Konstytucyjny wyraził w uchwale z 7 III 1995 r. (W.9/94)⁸⁶⁶. Wykładnia dokonywana przez Trybunał nie miała charakteru prawotwórczego, a jedynie „deklaratoryjny”, ponieważ:

⁸⁶⁶ OTK w 1995 r., cz. I, s. 238 - 239. Taki pogląd zawierało wcześniej zdanie odrębne sędziego R. Orzechowskiego do uchwały z 9 XII 1992 r., (W.13/91), OTK w 1992 r., cz. II, s. 155. Stał się on następnie podstawa linii wykładniczej TK.

1/ ustalana przez Trybunał wykładnia nie była tworzeniem norm prawnych, lecz ustalaniem właściwego rozumienia treści norm prawnych wyrażonych w przepisach ustawowych, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, przy zastosowaniu przyjętych w kulturze prawnej demokratycznego państwa prawnego reguł interpretacji.

2/ wykładnia taka niczego nie ujmowała ani niczego nie dodawała do systemu obowiązujących norm prawnych, a tylko stwierdzała jak jest treść tych norm.

3/ Trybunał był zobligowany konstytucyjną zasadą podziału władz, która wyłącza prawotwórczą rolę TK.

Powyższy pogląd został potwierdzony w postanowieniu z 26 III 1996 r., (W.12/95)⁸⁶⁷. Wykładnia nie może zmierzać do modyfikacji czy tworzenia nowych norm. Gdyby Trybunał ustalił tworzącą (modyfikującą) prawo wykładnię oznaczałoby to faktycznie przypisanie sobie przez TK nowej kompetencji. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego takie rozszerzenie kompetencji jest niedopuszczalne. Celem ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było usunięcie rozbieżności występujących przy stosowaniu prawa lub też ustalenie treści normy w sytuacji, gdy istniał spór dotyczący zastosowania określonych reguł wykładni. Wykładnia ustalana przez Trybunał Konstytucyjny miałaby charakter prawotwórczy, gdyby Trybunał wydał uchwałę ustalającą powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw w następujących przypadkach:

1/ gdy celem wniosku było uzyskanie uchwały o charakterze prawotwórczym, a ustalenie wykładni przez Trybunał Konstytucyjny (niezależnie od jej treści) zawsze w praktyce prowadziłyby do rozstrzygnięcia prawotwórczego.

2/ jeżeli rzeczywistym celem wniosku nie było rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych, lecz np. przeniesienie odpowiedzialności za podjęcie decyzji na Trybunał Konstytucyjny lub stworzenie innej jeszcze sytuacji, nie związanej z charakterem powszechnie obowiązującej wykładni. W takich przypadkach wniosek o dokonanie wykładni może dotyczyć przepisów, których treść jest oczywista i nie budzi wątpliwości. Wówczas ustalenie ich powszechnej wykładni podważałoby sens tej instytucji. Nie jest to bowiem wtedy akt wykładni w rozumieniu prawoznawstwa.

3/ gdyby wykładnia Trybunału Konstytucyjnego miała zmierzać do ustalenia (poprzez zawężenie) treści klauzuli generalnej, co przekreślałoby intencje ustawodawcy, który świadomie wprowadza takie klauzule jako zwroty niedookreślone i chce, aby ich treść

⁸⁶⁷ OTK ZU 1996 r., Nr 2, s. 159 - 160.

doprecyzowana była dopiero na gruncie konkretnych przypadków, w drodze wykładni operacyjnej organów orzekających.

4/ jeżeli prowadziłyby to do uzupełniania luk w istniejących przepisach prawnych⁸⁶⁸.

Zdaniem Trybunału wystąpienie którejkolwiek z opisanych sytuacji uzasadniało odmowę ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Stanowisko Trybunału uznaje za właściwe. Wykładnia prawa nie może prowadzić do jego tworzenia. Nawet w sytuacji tzw. wykładni dynamicznej. Moim zdaniem wykładnia „odkrywa” prawo w drodze wyjaśniania treści i znaczenia norm prawnych, ale nie tworzy nowych norm. Konstruowanie normy prawnej z elementów zawartych w przepisach prawa, o ile odtworzona norma nie zawiera żadnego novum treściowego w stosunku do przepisów, nie jest jeszcze tworzeniem normy prawnej w znaczeniu przyjmowanym w teorii prawa.

Kres wątpliwościom, co do normotwórczego charakteru powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny kładzie nowa ustawa o TK, która pozbawia Trybunał prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności prawa z punktu widzenia ich ewentualnej normotwórczości nie prowadzi już do tak jednoznacznych wniosków. Trybunał Konstytucyjny określał się jako „ustawodawca negatywny”, którego kompetencje ograniczają się do orzekania o niekonstytucyjności określonego przepisu. Następstwem jest z reguły wyeliminowanie danego przepisu z systemu prawa. Zdaniem TK rolą Trybunału nie jest bycie „ustawodawcą pozytywnym”. Trybunał podkreślał, że nie wkracza w sferę konstytucyjnych uprawnień organów władzy ustawodawczej poprzez tworzenie nowych przepisów prawa czy dopisywanie do już istniejących nowych treści⁹⁶⁷.

Jednoznaczna identyfikacja działalności Trybunału Konstytucyjnego wywołuje pewne trudności. Niewątpliwie Trybunał nie posiada kompetencji prawodawczych. Po pierwsze, nie jest organem władzy ustawodawczej. W systematyce wewnętrznej Konstytucji z 2 IV 1997 r. został umieszczony w rozdziale VIII: Sądy i Trybunały. Art.173 Konstytucji wyraźnie stwierdza, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Po drugie, nie istnieje żadna norma kompetencyjna, która przyznawałaby Trybunałowi upoważnienie do tworzenia prawa. Jeżeli przyjęlibyśmy, że stosowaniem prawa jest działalność polegająca na rozstrzygnięciu indywidualnych, konkretnych spraw w

⁸⁶⁸ Postanowienie z 21 V 1996 r., W.10/95, OTK ZU 1996 r., Nr 3, s. 230.

⁹⁶⁷ Orzeczenie z 24 IX 1996 r., K.13/95, OTK ZU 1996 r., Nr 4, s. 299; podobnie sędzia B. Wierzbowski w zdaniu odrębnym do orzeczenia TK z 3 XII 1996 r., K.25/95, OTK ZU 1996 r., Nr 6, s. 508.

oparciu o generalne i abstrakcyjne normy prawne (tzn. właściwie subsumpcji jakiegoś faktu pod normę prawną) to badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności normy generalnej i abstrakcyjnej z normą wyższego rzędu nie jest prostą subsumpcją. Z tego też powodu niektórzy autorzy nie zaliczają działalności Trybunału Konstytucyjnego do stanowienia lub stosowania prawa. Przyznają, że forma działalności TK sprowadza się do kontroli legalności stanowienia lub stosowania prawa⁸⁶⁹. Możliwe jest zaliczenie działalności TK do form stosowania prawa. Wymaga to jednak przyjęcia szerszego znaczenia terminu „stosowanie prawa” opartego na propozycji Z. Ziemińskiego. Podmiot stosuje prawo, jeżeli czyni użytek z upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie udzielonego mu przez normę prawną (normę kompetencyjną)⁸⁷⁰.

Kontrola konstytucyjności lub legalności danego aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny oznacza w istocie dokonanie czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji. Tak więc Trybunał Konstytucyjny jest organem stosującym prawo. Badając zgodność określonego przepisu ustawy przepisem konstytucyjnym Trybunał w pierwszej kolejności musi ustalić zarówno treść normy prawnej zawartej w badanych przepisach ustawowych, jak i normy konstytucyjnej. Następnie porównuje je i stwierdza (lub nie) ich niezgodność. Należy zauważyć, że pojmowanie badania konstytucyjności tylko jako dekodowania norm prawnych z tekstu konstytucji zgodnie z regułami wykładni, ich porównywanie z normami niższego rzędu i ewentualne ich uchylenie przy zastosowaniu reguły *lex superior derogat legi inferiori* jest zbyt uproszczone. Na sposobie dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny wykładni norm konstytucyjnych zaważyły określony ich kształt, niedookreśloność sposobu sformułowania, luki i niespójności wewnętrzne, klauzule generalne odwołujące się do pojęć o uzasadnieniu aksjologicznym (np. sprawiedliwość społeczna), a przede wszystkim fakt jednoczesnego obowiązywania przepisów konstytucyjnych opartych na różnych koncepcjach ustrojowych⁸⁷¹. Stąd konieczność aktywistycznej postawy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wykładni norm konstytucyjnych.

⁸⁶⁹ Por. J. Trzciniński, Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego, w: Trybunał Konstytucyjny, Wrocław 1987, s. 83 - 85; K. Działocha, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy, „Studia Prawnicze” 1988, z. 4, s. 3 - 5.

⁸⁷⁰ Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 415 - 418; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii ..., op. cit., s. 250 - 252.

⁸⁷¹ Rozdział I Konstytucji po nowelizacji z 29 XII 12989 r. a rozdział VIII : Prawa i obowiązki obywateli. Por. K. Działocha, Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany konstytucji, P i P 1991, z. 4, s. 5; J. Repel, Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucji, w : Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997, s. 146 - 148.

Ustalenie określonej treści takich pojęć konstytucyjnych jak „państwo prawne”, „sprawiedliwość społeczna” jest możliwe tylko dzięki kształtowaniu „w pewnym stopniu” ich treści przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁸⁷².

Największe kontrowersje wzbudzają orzeczenia, w których Trybunał sięga po zasadę państwa prawnego i stwierdza, iż z niej „wywodzą się”, „wynikają” lub w niej są zawarte inne zasady jak np. zasada ochrony praw nabytych czy zasada niedziałania prawa wstecz. Nie mają one (i nie miały) na gruncie poprzednio obowiązującej konstytucji samoistnej podstawy prawnej w postaci odrębnej formuły prawnej⁸⁷³ albo nie są zawarte lub wyrażone *expressis verbis* w konstytucji⁸⁷⁴. Tego typu sformułowania rodzą pytanie: czy jest to tylko zwykłe „ujawnianie” zasad tkwiących w normach konstytucyjnych czy może raczej Trybunał ujawniając takie zasady nadaje im postać normatywną. Odpowiedź twierdząca uzasadniałaby uznanie działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego za działalność, która wykazuje cechy działalności prawotwórczej (normotwórczej).

Moim zdaniem praktyka orzecznicza pozwala na, w miarę dokładne, określenie sposobu postępowania Trybunału. „Ujawnianie” większości zasad odbywa się poprzez wykazanie ich związków z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta była wyrażona poprzednio w art.1 przepisów konstytucyjnych (w obecnie obowiązującej Konstytucji jest to art. 2). Ale czy jest to tylko zasada?

Postać słowna art. 2 Konstytucji z 2 IV 1997 r.: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” zawiera *expressis verbis* trzy elementy: państwo demokratyczne, państwo prawne, zasady sprawiedliwości społecznej. Przy czym zgodnie z ustaleniami poczynionymi w teorii prawa wyrażenie „jest” należy traktować jako tożsame z „powinno być”. Oznacza to nakaz unormowania ustroju państwa jako państwa prawnego. Konieczność odróżniania pojęć państwo demokratyczne - państwo prawne była już sygnalizowana. Inna trudność to brak jednolitego sposobu rozumienia i posługiwania się przez Trybunał Konstytucyjny terminem „zasada prawa”. Trybunał często używał zamiennie określenia norma prawna.

Termin „państwo prawne” jest klauzulą generalną. Przepis prawny zawierający klauzulę generalną jest właściwie przepisem nakazującym ustalenie powinnego

⁸⁷² Z. Ziemiński, Trybunał Konstytucyjny a wartości konstytucyjne, w : Studia i Materiały TK, t. I, Warszawa 1995, s. 55.

⁸⁷³ Orzeczenie z 4 X 1989 r., K.3/88, OTK w 1989 r., s. 40.

⁸⁷⁴ Np. orzeczenie z 29 I 1992 r., K. 15/ 91, OTK w 1992., cz. I, s. 158.

zachowania adresata poprzez odwoływanie się do wartości pozaprawnych⁸⁷⁵. Uzasadniając zasadę państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny powoływał m. in. standardy prawa międzynarodowego⁸⁷⁶. Sposób, w jaki to czynił, spotykał się z krytyką doktryny prawniczej⁸⁷⁷.

Legitymowanie „uzasadniania” zasad prawa może przebiegać w dwojaki sposób:

1/ jeżeli zasada konstytucyjna jest wyrażona w przepisach konstytucyjnych wprost, to wówczas należy dokonać jej interpretacji przy zastosowaniu dyrektyw wykładni zarówno językowych, jak i pozajęzykowych. Rezultatem interpretacji jest skonstruowanie jednoznacznej reguły postępowania.

2/ w drodze tzw. indukcji niepełnej przy użyciu pewnych reguł inferencyjnych. Z faktu obowiązywania zasad Z 1, Z 2, Z 3 jako postaci konkretyzujących zasadę Z wnioskujemy o obowiązywanie zasady Z. Podstawę wnioskowania stanowi założenie o istnieniu wspólnej podstawy aksjologicznej wszystkich tych zasad. Wpływa ono z założenia o spójności ocen racjonalnego prawodawcy. Nie zawsze można to ustalić na płaszczyźnie obowiązywania prawa⁸⁷⁸. Trybunał Konstytucyjny nie przedstawiając szczegółowo podstawy aksjologicznej powołuje, najczęściej poprzez „ujawnienie”, daną zasadę konstytucyjną stwierdzając jej obowiązywanie w oparciu o wynikanie logiczne (wnioskowanie z norm o normach)⁸⁷⁹ lub na zasadzie związków instrumentalnych⁸⁸⁰. W konsekwencji przyjmuje a priori normatywny charakter zasady państwa prawnego zaliczając do niej inne zasady. Ustalenie związków instrumentalnych pomiędzy zasadą państwa prawnego a zaliczanymi do niej zasadami wymagałoby sformułowania dyrektywnej postaci tej pierwszej. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż Trybunał przyjmuje znaczenie dyrektywne, ale nie wskazuje reguł inferencyjnych za pomocą, których wywiódł zasady szczegółowe.

Zgadzam się z P. Tuleją, że praktycznie niemożliwe jest skonstruowanie zbioru reguł inferencyjnych służących do określenia normatywnej treści zasady państwa prawnego⁸⁸¹. Normatywną treść przedmiotowej zasady Trybunał uzyskuje przez

⁸⁷⁵ Zob. szerzej J. Nowacki, O przepisach zawierających klauzule generalne, w: Prawo i polityka, red. A. Bodnar, J. J. Wiatr, J. Wróblewski, Warszawa 1988, s. 78 - 101.

⁸⁷⁶ Orzeczenie z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK ..., t. II, s. 777 - 778.

⁸⁷⁷ Np. L. Morawski, Spór o pojęcie państwa prawnego, P i P 1994, z. 4, s. 3 - 12; J. Nowacki, Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w: Prawo i kontrola ..., op. cit., s. 163 - 174.

⁸⁷⁸ Zob. W. Pogasz, O legitymowaniu zasad prawa, RPE i S 1987, z. 2, s. 123- 124.

⁸⁷⁹ Np. orzeczenie z 4 X 1989 r., K.3/88, OTK ..., t. I, s. 363.

⁸⁸⁰ Np. orzeczenie z 4 XII 1990 r., K.12/90, OTK w 1990 r., s. 77 - 78.

⁸⁸¹ P. Tuleja, Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP, Warszawa 1997, s. 124.

odesłania do innych systemów normatywnych (państw, prawa międzynarodowego, doktryny prawa, np włączając do konstytucji zasady tworzenia prawa). „Uzasadnieniem” wiążącego prawnie charakteru samej zasady państwa prawnego ma być niesporna doktryna prawnicza. Tak więc Trybunał Konstytucyjny stosuje pojęcie państwo prawne zarówno w rozumieniu zasady prawa nadając zapisowi „demokratyczne państwo prawne” postać zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym, jak i w rozumieniu konstrukcja państwa prawnego. W drugim przypadku dla dookreślenia zakresu znaczeniowego wykorzystuje ustalenia doktryny prawa.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego utrwała i rozbudowuje treść doktrynalnej koncepcji państwa prawnego. Katalog zasad wyinferowanych przez TK z zasady państwa prawnego obejmuje zasady: 1/ poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli, 2/ zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (z niej wynika zasada ochrony praw nabytych, która zawiera zasadę *pacta sunt servanda*), 3/ niedziałania prawa wstecz, 4/ zachowania stosownego *vacatio legis*, 5/ prawa do sądu, 6/ zakazu nadmiernej ingerencji (zasada proporcjonalności), 7/ zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym i nakazu dokonywania tych zmian w roku poprzednim (co wydaje się być szczególnym typem zasady *lex retro non agit*).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny „ujawniając” zasady konstytucyjne tkwiące w tekście ustawy zasadniczej nie uwzględnia różnych postaci zawartych w nim wypowiedzi o charakterze dyrektywalnym. Ujawnienie zasady oznacza nadanie jej określonej rangi, uznanie normatywnego charakteru. Wątpliwość budzi nadawanie postaci normatywnej zasadzie sprawiedliwości społecznej czy zasadzie zaufania obywatela do państwa i prawa. Ujawnianie zasad w sensie „odnajdywania” zasad nie wyrażonych w tekście konstytucji *expressis verbis* sprowadza się praktycznie do „uzupełniania” konstytucji w drodze odesłania do ogólnych zasad prawa istniejących poza nią. Twórcza interpretacja konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny daje rezultat normatywny czy też *quasinormatywny*⁸⁸². Można więc mówić o konstytucji sądowej. Sytuuje to polski Trybunał Konstytucyjny blisko francuskiej Rady Konstytucyjnej.

W jednym z najnowszych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie jest jego rolą występowanie w charakterze ustawodawcy pozytywnego. Nie może

⁸⁸² L. Garlicki, *Zasady określające działalność orzeczniczą sądów konstytucyjnych*, w: *Prawo i kontrola ...*, op. cit., s. 142.

uzupełniać obowiązujących ustaw nowymi treściami normatywnymi, może jedynie usuwać z systemu prawa normy uważane za niekonstytucyjne⁸⁸³.

Uważam jednak, że analiza działalności orzeczniczej Trybunału umożliwia i uzasadnia nazywanie go, w pewnym sensie, „współtwórcą norm konstytucyjnych” lub „ustawodawcą wtórnym”. Trybunał kształtuje treść obowiązującego prawa⁸⁸⁴. Kontrola konstytucyjności prawa jest przewidzianą przepisami prawa ingerencją w zakres działania władzy ustawodawczej. Nie „oznacza to jednak uznania sądów konstytucyjnych za organy współuczestniczące w procesie kreowania porządku prawnego na równi z organami ustawodawczymi”⁸⁸⁵.

2. RZECZYWISTA POZYCJA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SYSTEMIE ORGANÓW PAŃSTWA

Systemem organów państwowych nazywamy zbiór cech determinujących formę organizacji aparatu państwowego, w tym przede wszystkim reguły według jakich jest on zbudowany, formy organów państwa i ich wzajemne relacje⁸⁸⁶. Do czynników kształtujących system organów państwowych należą: a/ zasady ustroju politycznego państwa (suwerenności narodu, podziału władz, demokratycznego państwa prawa, systemu przedstawicielskiego, określające formę rządu); b/ przyjęty model sprawowania władzy. Wymaga to wyodrębnienia funkcji państwa oraz odpowiadających im grup organów państwowych. R. M. Małajny wymienia kolejno organy: prawodawcze, administracyjne, prokuratorskie, sądowe, kontrolne i działające w zakresie kontroli konstytucyjności prawa⁸⁸⁷. Grupa organów kontroli konstytucyjności prawa ogranicza się w praktyce tylko do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał jest organem konstytucyjnym. Organ konstytucyjny to organ, którego „pozycję i istotne kompetencje kształtuje bezpośrednio konstytucja”, niezależny w

⁸⁸³ Orzeczenie z 24 II 1997 r., K.19/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 44. Wcześniej tak samo w orzeczeniu z 13 XI 1996 r., K.17/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 364.

⁸⁸⁴ Z. Ziemiński, Trybunał Konstytucyjny a wartości konstytucyjne, *Studia i Materiały TK*, t. I, s. 55.

⁸⁸⁵ E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, op. cit., s. 201.

⁸⁸⁶ Por. W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System organów państwowych w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, t. I, s. 81, Z. Czeszejko - Sochacki, *O systemie organów państwowych (refleksje ogólne)*, P i P 1989, z. 5, s. 68 i n., W. Skrzydło, *Konstytucyjne założenia systemu organów państwowych i ich wpływ na kształtowanie aparatu państwowego*, w: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 8.

⁸⁸⁷ R. M./ Małajny, *Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny*, „*Studia Prawnicze*” 1989, z. 1, s. 3 - 4.

sensie wewnętrznej organizacji, zajmujący się wydobywaniem specyficznej istoty państwa⁸⁸⁸.

Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r., jak i ustawy o TK z 29 IV 1985 r. była przedmiotem mojej uwagi już w rozdziale II. W tym miejscu pozwalam sobie jedynie na pewne wnioski końcowe.

W momencie powstawania wpływ na pozycję Trybunału Konstytucyjnego miało stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego o zwierzchniej pozycji Sejmu w systemie organów państwowych, a także obowiązująca wówczas, jedna z głównych zasad konstytucyjnych, zasada jednolitej władzy państwowej. Konsekwencją były oczywiste ułomności wyrażające się w ograniczeniu zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wielokrotnie krytykowano⁸⁸⁹ rozwiązania ustawy o TK uniemożliwiające kontrolę zgodności prawa wewnętrznego z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, brak instytucji skargi konstytucyjnej, czasowe ograniczenie możliwości wszczynania postępowania przed Trybunałem, brak jakiegokolwiek regulacji ustawowej trybu postępowania w sprawach prowadzonych przez Trybunał. Największe znaczenie miała jednak regulacja zakładająca nieostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność aktów ustawodawczych z Konstytucją. Sam Trybunał dokonując wykładni art. 7 ustawy o TK:

1/ ograniczył termin, w którym Sejm powinien był rozpatrzyć orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność z Konstytucją aktów ustawodawczych do 6 miesięcy. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją, które nie zostało rozpatrzone przez Sejm w tym terminie, od dnia przedstawienia go Sejmowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, miało (zachowywało) moc obowiązującą i powodowało uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału o utracie mocy obowiązującej (W.6/93, teza 3).

2/ uznał, że art. 7 ustawy o TK nie ma zastosowania do orzeczeń Trybunału stwierdzających niezgodność z Konstytucją ustaw przed ich podpisaniem przez Prezydenta RP (tzw. kontrola prewencyjna, W.1/95). Sejm nie mógł odrzucić orzeczenia TK wydanego w tym trybie. Było to następstwo wprowadzenia przez art.1

⁸⁸⁸ Z. Czeszejko - Sochacki, Sąd konstytucyjny w systemie organów państwowych, w: Sądownictwo konstytucyjne, Studia i materiały, t. II, Warszawa 1996, s. 17.

⁸⁸⁹ Por. np. L. Garlicki, Charakter ustrojowy nowych Trybunałów, P i P 1983, z. 3, F. Siemieński, Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego, RPEiS 1985, nr 4, s. 93, S. Śniezko, Z. Szcząska, Ocena dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w: Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. (Referaty z konferencji zorganizowanej przez TK w Popowie w dniach 25 - 26 I 1994 r.), Warszawa 1994, s. 30, K. Działocha, Komentarz do rozdz.4, art. 33 a przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, w: Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 1995, s. 7.

Małej Konstytucji zasady podziału władz. Wymagało uznania Trybunału Konstytucyjnego za niezależny w stosunku do parlamentu organ właściwy w zakresie kontroli prawa i ograniczenie ingerencji Sejmu w dziedzinę właściwą Trybunałowi Konstytucyjnemu do przypadków i form wyraźnie określonych w prawie.

Pomimo wejścia w życie Małej Konstytucji nie uchylono jednocześnie art. 33 a ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy. Sejm mógł nadal odrzucać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające sprzeczność aktu ustawowego z Konstytucją. Rozwiązanie tego typu naruszało po pierwsze, zasadę podziału władz - ustawodawca stawał się sędzią we własnej sprawie. Oznaczało to, że ustrojodawca nie wykluczył możliwości dalszego obowiązywania w systemie prawa ustaw uznanych za niezgodne z Konstytucją, po drugie - zasadę demokratycznego państwa prawa.

Relację parlament - Trybunał Konstytucyjny określa fakt, iż to Trybunał badając zgodność ustaw z konstytucją na podstawie norm konstytucji ocenia działalność prawotwórczą parlamentu. Kształtowanie tej relacji przypadło na okres zasadniczych zmian ustrojowych w Polsce lat 1986 - 1990. Po nowelizacji Konstytucji z 29 XII 1989 r. i wprowadzeniu w rozdziale I, art. 1, zasady demokratycznego państwa prawnego nadal pozostały niezmienione inne rozdziały Konstytucji. Oczywiście stała się potrzeba zmiany interpretacji postanowień konstytucji w kontekście nowych podstaw aksjologicznych systemu prawa. Stopień komplikacji wzrósł po wejściu w życie Małej Konstytucji, która w art. 77 utrzymywała w mocy enumeratywnie wyliczone przepisy konstytucji z 1952 r. w wersji z 1989 r. Trybunał Konstytucyjny dokonując aktywistycznej wykładni konstytucji porządkował system prawa „ujawniając” zasady konstytucyjne o fundamentalnym znaczeniu. Dostosowywał ich treść do nowych potrzeb ustrojowych. Skutki uboczne to zarzuty doktryny, co do sposobu ich „dedukowania”. Ukryta działalność normatywna Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wydaje się jednak być usprawiedliwiona. Trybunał konkretyzował treść zasad konstytucyjnych i określał stopień jej realizacji ograniczając tym samym zakres władzy ustawodawczej parlamentu. Trybunał Konstytucyjny ustalając wiążącą i jednoznaczną treść konstytucji wyznaczał granice stanowienia prawa przez parlament. Było to szczególnie widoczne w odniesieniu do praw i wolności obywatelskich⁸⁹⁰. Rodzi się pytanie, jakie są granice dopuszczalnej ingerencji Trybunału w proces stanowienia prawa. Polski Trybunał Konstytucyjny ujmując badanie konstytucyjności prawa jako

⁸⁹⁰ Zob. P. Tuleja, Normatywna treść praw ..., op. cit., s. 140 - 141.

przewidzianą prawem ingerencję w zakres działania władzy ustawodawczej rozumie jednocześnie potrzebę zachowania „wstrzeźliwości sędziowskiej”.

Uzasadnienie kontroli następczej sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny wynika z założenia, że konstytucja jako akt prawny jest jednym z elementów systemu prawa. Także do niej odnosi się podstawowy wymóg systemowy - niesprzeczność elementów. W praktyce przybiera on postać nakazu, którego adresatami są organy państwa, aby stanowiły prawo w sposób niesprzeczny z Konstytucją. Kontrolę realizacji nakazu powinien wykonywać odrębny i niezależny od innych organów organ sądowy.

Charakter ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego był przedmiotem sporu doktryny. Czy jest to:

- 1/ organ quasisądowy realizujący kontrolę konstytucyjności prawa o statusie organu konstytucyjnego ⁸⁹¹;
- 2/ organ sądowy o szczególnym charakterze ⁸⁹²;
- 3/ organ wymiaru sprawiedliwości - sąd, ale sąd szczególny ⁸⁹³;
- 4/ sąd, którego funkcją nie jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, tylko swoista funkcja kontroli prawa ⁸⁹⁴.

Odpowiedź przynosi nowe uregulowanie konstytucyjne i ustawowe pozycji Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. umieszcza Trybunał Konstytucyjny w rozdziale VIII zatytułowanym: „Sądy i Trybunały” stwierdzając w art.173: Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Użycie spójnika „i” wskazuje na zamiar ustrojodawcy łącznego potraktowania sądów i trybunałów jako dwóch typów organów władzy sądowniczej, odrębnych, niezależnych organizacyjnie i funkcjonalnie. Art.1 ust.1 ustawy z dnia 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym określa Trybunał jako organ władzy sądowniczej niezależny od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rozróżnienie sądy - trybunały potwierdza systematyka wewnętrzna rozdziału VIII. Mamy w niej dwa przepisy dotyczące zarówno sądów, jak i trybunałów. Są to cytowany już art.173 i art. 174: „Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Pozostałe przepisy podzielono na odnoszące się do Sądów i oddzielnie do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu. Art. 175 wymienia organy wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy

⁸⁹¹ L. Garlicki, Charakter ustrojowy ... , op. cit., s. 12.

⁸⁹² Z. Rykowski, W. Sokolewicz, Kontrola konstytucyjności prawa w PRL, „Studia Prawnicze” 1983, z. 2, s. 53.

⁸⁹³ F. Siemieński, Pozycja ustrojowa ... , op. cit., s. 90.

⁸⁹⁴ P. Sarnecki, Kontrola działalności Rady Ministrów przez Trybunał Konstytucyjny, „Krakowskie Studia Prawnicze”, Rok XX 1987, s. 80.

administracyjne i sądy wojskowe. Proste brzmienie językowe, przy zastosowaniu wniosku a contrario, wskazuje, że zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Trybunał Stanu nie są organami wymiaru sprawiedliwości. Przy czym, jak zauważa Z. Czeszejko - Sochacki „pojęcia wymiar sprawiedliwości nie można przede wszystkim traktować statycznie i formalnie. Władza sądownicza to nic innego jak „wymiar sprawiedliwości sprawowany przez niezależne i niezawisłe sądy”⁸⁹⁵.

Trybunał Konstytucyjny jest po pierwsze, organem konstytucyjnym; po drugie organem władzy sądowniczej, sądem szczególnego typu - sądem konstytucyjnym w znaczeniu materialnym. Dany sąd jest sądem konstytucyjnym w znaczeniu materialnym, jeżeli do jego właściwości należy przynajmniej jedna z typowych spraw dla tego rodzaju sądów⁸⁹⁶. Polski Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli norm generalnych i abstrakcyjnych. Posiada większość podstawowych cech europejskiego modelu sądu konstytucyjnego:

- funkcjonuje na tle wielości pionów sądownictwa;
- jego organizację, funkcjonowanie i kompetencje określa Konstytucja (ma status konstytucyjny);
- jest jedynym organem rozstrzygającym spory konstytucyjne;
- członkowie Trybunału nie są w większości zawodowymi sędziami powoływanymi przez organ polityczny - Sejm (Prezesa i Wiceprezesa powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego - art. 194 ust.2 Konstytucji i art.15 ust.1 ustawy o TK).
- w sensie procedury jest organem jurysdykcyjnym.

Sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust.1 Konstytucji i art.6 ust.1 ustawy o TK). Sędziowie innych sądów podlegają także ustawom (art.173 ust.1 Konstytucji).

O sądowym charakterze Trybunału Konstytucyjnego przesądza również podniesienie do rangi normy konstytucyjnej zakazu przynależności sędziego Trybunału do partii politycznych, związków zawodowych oraz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art.195 ust.3).

Największe znaczenie ma jednak wprowadzenie ostatecznego charakteru orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które mają moc powszechnie obowiązującą

⁸⁹⁵ Z. Czeszejko - Sochacki, Sąd Konstytucyjny w systemie organów państwowych, w: Sądownictwo konstytucyjne, z. 1, Studia i materiały, t. II, s. 18 - 20.

⁸⁹⁶ Z. Czeszejko - Sochacki, Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w : Prawo i kontrola jego ..., op. cit., s. 98.

(art.190 ust.1 Konstytucji). Regulacja ta czyni zadość wpływającemu z zasady podziału władz nakazowi separacji władzy sądowniczej od innych władz. Negatywnie należy ocenić wyjątek wprowadzony przez art.233 ust.1 Konstytucji zawarty w rozdziale XIII: Przepisy przejściowe i końcowe. Przepis ustanawia okres przejściowy dwóch lat od wejścia w życie Konstytucji, w którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie kwalifikowaną większością głosów. Nie dotyczy to orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucja jest normatywnym wzorcem kontroli prawa dla sądu konstytucyjnego. Nowa Konstytucja RP niewątpliwie stabilizuje porządek konstytucyjny, ale jest też rezultatem politycznego kompromisu. W tym sensie zmienia się kontekst funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Czy Trybunał Konstytucyjny nadal będzie opowiadał się za aktywistyczną interpretacją przepisów konstytucyjnych? Czy może stanie się jedynie „ arbitrem ” egzekwującym przestrzeganie reguł gry? Będzie to zależało od ograniczeń, jakie sobie narzuci przy zakreślaniu granic własnej roli prawnej i politycznej.

3. GRANICE ROLI PRAWNEJ I POLITYCZNEJ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Rolę prawną Trybunału Konstytucyjnego wyznacza nowa ustawa zasadnicza i ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 VIII 1997 r.. Powołane akty prawne ściśle określają zakres kognicji Trybunału. Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. w art. 188 stanowi : Trybunał konstytucyjny orzeka w sprawach :

- 1/ zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2/ zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3/ zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
- 4/ zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych;
- 5/ skargi konstytucyjnej.

Art.189 Konstytucji dodaje: „ Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi organami państwa”. Konkretyzacją przepisów konstytucyjnych jest art.1 ust.1 ustawy o TK: „Trybunał Konstytucyjny (...) jest organem władzy sądowniczej, powołanym do badania zgodności z Konstytucją aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w Konstytucji”. Szczegółowy katalog spraw, w których orzeka Trybunał zawarty jest w art.2 i 3 ustawy o TK.

Swoistym naruszeniem ustawowo określonej roli prawnej Trybunału jest ukryta działalność normotwórcza Trybunału. Kontrola konstytucyjności prawa może, w praktyce, być:

1/ przewidzianą w przepisach prawa ingerencją w zakres działania władzy ustawodawczej i wykonawczej, która je ogranicza poprzez uchylanie aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją i ustawami (obecnie także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi). Trybunał Konstytucyjny orzekając niezgodność badanych aktów realizuje wówczas konstytucyjną i ustawową normę kompetencyjną. Mówiąc inaczej wypełnia „swoją” rolę prawną.

2/ lub (i) jednocześnie ukrytą działalnością normotwórczą, kiedy Trybunał pełni funkcję „wtórnego ustawodawcy”.

Twórczy model wykładni norm konstytucyjnych przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny opiera się na pewnych technikach kształtowania konstytucji. Można wskazać dwa podstawowe sposoby wpływania na kształt konstytucji przez sąd konstytucyjny:

1/ „uzupełnianie” treści zasad konstytucyjnych o elementy istniejące obok konstytucji;
2/ „odnajdywanie” w zasadach konstytucyjnych innych zasad w drodze tworzenia własnych konstrukcji konstytucyjnych⁸⁹⁷.

Przykłady stosowania pierwszego sposobu odnajdujemy jedynie w początkowym okresie działalności polskiego sądu konstytucyjnego. Trybunał powoływał „podstawowe zasady porządku prawnego” jako źródło „wyższego prawa”⁸⁹⁸. W późniejszym okresie nawiązywanie do „podstawowych zasad ustroju”⁸⁹⁹ i „podnoszenie do rangi zasad prawa treści ideologicznych i politycznych”⁹⁰⁰ było tylko składnikiem interpretacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

⁸⁹⁷ L. Garlicki, Zasady określające działalność orzecznictwa sądów konstytucyjnych, w: Prawo i kontrola jego ... , op. cit., s. 127 - 128.

⁸⁹⁸ Orzeczenie z 28 V 1986 r., U.1/86, OTK ... , t. I, s. 57.

⁸⁹⁹ Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, tamże, s. 287.

⁹⁰⁰ Orzeczenie z 9 III 1988 r., U.7/87, tamże, s. 202.

Twórcza interpretacja konstytucji i „odnajdywanie zasad” wynikają, w pewnym sensie, z formy ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny konkretyzował w ten sposób treść konstytucyjnych klauzul generalnych, w tym przede wszystkim klauzuli demokratycznego państwa prawa.

Treściowe wypełnianie konstrukcji państwa prawa i zasady sprawiedliwości społecznej oznaczało nawiązanie do pewnych sformułowań koncepcji prawa naturalnego, przy czym prawo naturalne nie było traktowane jako system prawa przeciwny do prawa pozytywnego. Trybunał Konstytucyjny już w sprawach U.5/86, U.7/87 i K.1/88 podkreślał konieczność ich wykładni w drodze sięgania także do „wartości i norm społecznych o charakterze pozaprawnym, akceptowanych przez polskie społeczeństwo”. Punkt wyjścia stanowiła instytucjonalizacja (normatywizacja) tego typu wartości ogólnych w konstytucji w postaci klauzul generalnych. Działalność trybunałów konstytucyjnych w roli zastępczego ustrojodawcy (uzupełnianie materialnej treści konstytucji przez wypełnianie treścią konstytucyjnych klauzul generalnych) lub zastępczego ustawodawcy (ustalanie reguł konstytucyjnie prawidłowej regulacji danego zagadnienia) pozytywnie ocenia również doktryna prawa⁹⁰¹.

W sytuacji obowiązywania przepisów kilku ustaw zasadniczych (konstytucji z 22 VII 1952 r. utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji, ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. i ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP), ich różnego aksjologicznego uzasadnienia prawie każdy problem zgodności ustawy z Konstytucją wyrasta z bardziej fundamentalnego sporu o wartości polityczne. Każda nowelizacja Konstytucji niosła za sobą zmianę tych wartości. W tym kontekście nieuchronnie pojawia się pytanie czy w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego widoczne są wpływy aktualnych napięć politycznych, często związane z charakterem badanych aktów prawnych (np. ustawa aborcyjna). Odpowiedź należałoby sytuować w szerszym aspekcie autonomii prawa i polityki.

Problematyka wzajemnego stosunku prawa i polityki jest w polskiej doktrynie prawoznawstwa i politologii dosyć obszerna. W najogólniejszym zarysie występują tendencje:

⁹⁰¹ Zob. E. Zwierzchowski, Sądownictwo konstytucyjne a zgodne ... , op. cit. , s. 200 - 201 i cytowana tam literatura.

1/ ujmowania wzajemnej relacji jako konfliktu: albo prawo jest nadrzędne w stosunku do polityki (państwo prawne) albo istnieje prymat polityki nad prawem. Możliwa jest także absolutna władza polityczna⁹⁰².

2/ wykazywania ścisłych związków prawa i polityki bez podkreślania ich konfliktowości⁹⁰³;

3/ traktowania prawa i polityki jako odrębnych systemów normatywnych⁹⁰⁴.

Zagwarantowaniu autonomii prawa wobec polityki służą m. in. istnienie konstytucji w znaczeniu formalnym (przy przyjęciu takiego jej modelu, w którym najważniejszy będzie aspekt normatywnej, a nie ideologicznej treści konstytucji), możliwość jej bezpośredniego stosowania. Nie należy pomijać czynników „zewnętrznych”, pozaprawnych: zasad funkcjonowania systemu politycznego, sytuacji ekonomicznej państwa, kultury politycznej społeczeństwa⁹⁰⁵.

Konstytucyjną gwarancją autonomiczności prawa wobec polityki jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Działalność Trybunału Konstytucyjnego polegająca na „wyprowadzaniu” z konstrukcji państwa prawnego określonych zasad konstytucyjnych może więc być postrzegana jako dążenie do zapobiegania nadmiernej ingerencji polityki w treści prawa. Konkretyzacja zasad konstytucyjnych uniemożliwia próby politycznego kształtowania systemu prawa. „Ukryta” działalność normotwórcza Trybunału będąc rozszerzeniem granic roli prawnej TK określa zarazem granice roli politycznej. Trybunał Konstytucyjny chroniąc sferę wartości, które tworzą „wewnętrzną moralność prawa” stabilizuje system prawa. Jest czynnikiem równowagi politycznej, a nie elementem gry politycznej.

Rolę Trybunału Konstytucyjnego jako organu „równowagi politycznej” wzmacnia:

1/ przyjęcie przez Trybunał jako podstawy działalności zasady „wstrzemięźliwości sędziowskiej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznawał, że ocena trafności rozwiązań prawnych nie należy do niego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych

⁹⁰² W. Lang, A. Mrózek, Prawo i style polityki, „Studia Nauk Politycznych”, 1972, nr 4, s. 93 - 109; M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 1996, s. 89 - 93.

⁹⁰³ K. Opałek, Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki, Warszawa 1983, rozdział XIII.

⁹⁰⁴ K. Pałeczki, Prawo a polityka (propozycja porządku rozważań), w: Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych, pod. red. S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, Poznań 1990, s. 273 - 287; tenże, Prawo, polityka, władza, Warszawa 1988, rozdział II.

⁹⁰⁵ Zob. szerzej W. Gromski, Autonomia prawa wobec polityki i jej konstytucyjne uwarunkowania, w: Prawo i kontrola ... , op. cit., s. 58 - 60.

rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych⁹⁰⁶.

2/ możliwość odmowy ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jeżeli rzeczywistym celem wniosku jest nie rozstrzygnięcie wątpliwości prawnej, lecz przeniesienie odpowiedzialności za podjęcie decyzji na Trybunał Konstytucyjny (W.12/95).

3/ nadanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niezgodność badanych aktów ustawodawczych z Konstytucją charakteru ostatecznego (art. 190 Konstytucji). Sejm nie będzie już mógł „ odrzucić ” orzeczenia Trybunału uznającego niezgodność kierując się względami politycznymi, a nie prawnymi, pomimo naruszenia Konstytucji⁹⁰⁷.

4/ zmiana charakteru aktów badanych przez Trybunał. W latach 1991 - 1995 nastąpiło przesunięcie akcentu ze spraw społeczno - politycznych na gospodarczo - finansowe⁹⁰⁸.

5/ konstytucjonalizacja gwarancji niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 i 196 Konstytucji). Szczególne znaczenie, w warunkach polskich, ma w tym względzie uregulowanie sposobu powoływania sędziów Trybunału. Niestety nowa ustawa zasadnicza nie przyjęła modelu, który w największym stopniu zapewnia realizację zasady podziału władz i zasady niezawisłości sądów. Chodzi o równy udział podstawowych organów państwa: Prezydenta, parlamentu i sądownictwa. Mogłoby to zminimalizować, wynikające z tego, spory, co do politycznego, a nie sądowego charakteru Trybunału Konstytucyjnego. Negatywnie należy ocenić też nieuwzględnienie w Konstytucji zagadnienia nieusuwalności sędziego.

Pewne niebezpieczeństwo „ upolitycznienia ” Trybunału wiąże się z poszerzeniem zakresu kompetencji TK o rozpatrywanie skargi konstytucyjnej⁹⁰⁹ i rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi organami państwowymi. Sformułowanie, chociaż przybliżonego stanowiska w tej materii będzie jednak możliwe dopiero po wydaniu przez Trybunał pierwszych orzeczeń w tych sprawach.

Wątpliwości odnośnie traktowania Trybunału Konstytucyjnego jako czynnika „ równowagi politycznej ”, a także granic jego roli prawnej wzrosły po wydaniu przez TK

⁹⁰⁶ Np. w orzeczeniach z 20 XI 1995 r., K.23/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 133; z 3 IX 1996 r., K.10/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 280.

⁹⁰⁷ Przykłady takich uchwał Sejmu podaje T. Dybowski, Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi, Przegląd Sejmowy 1995, nr 1, s. 21 - 34.

⁹⁰⁸ Informacja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1995 r., druk sejmowy nr 1592, z 25 III 1996 r., s. 5 - 6.

⁹⁰⁹ Zob. B. Wierzbowski, Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka i obywatela, w : Konstytucja i gwarancje ... , op. cit. ,s. 220 - 221.

jednego z najnowszych orzeczeń w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 30 VIII 1996 r., o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 139, poz. 646). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 pkt 2 i pkt 5, art. 2 pkt 2, art. 3 pkt 1 i pkt 4 tejże ustawy są nieagodne z art. 1, art. 67 ust.2 i art. 70 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji przez to, że :

- 1/ art.1 pkt 2 narusza konstytucyjne gwarancje ochrony życia ludzkiego w każdej fazie jego rozwoju;
- 2/ art.1 pkt 5 legalizuje przerwanie ciąży bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej oraz posługuje się niedookreślonymi kryteriami tej legalizacji, naruszając w ten sposób gwarancje konstytucyjne dla życia ludzkiego;
- 3/ art. 2 pkt 2 pozbawiając dziecko możliwości dochodzenia swych roszczeń majątkowych wobec matki, ograniczył jego prawa w sposób sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą równości;
- 4/ art.3 pkt 1 naruszył gwarancje konstytucyjne odnoszące się do ochrony zdrowia dziecka poczętego i jego niezakłóconego rozwoju;
- 5/ art. 3 pkt 4 ograniczył prawną ochronę zdrowia dziecka poczętego do tego stopnia, że pozostałe środki prawne nie spełniają wymogów dostatecznej ochrony tej wartości konstytucyjnej.

W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim rozszerzył zakres pojęciowy zasady demokratycznego państwa prawnego. Stwierdził, że treścią zasady państwa prawa jest zespół podstawowych dyrektyw wyprowadzanych z istoty demokratycznie stanowionego prawa i gwarantujących minimum jego sprawiedliwości⁹¹⁰. Pierwszą taką dyrektywą jest respektowanie wartości, bez której wykluczona jest wszelka podmiotowość prawna, tj. życie ludzkie od początków jego powstania. Tak więc z zasady demokratycznego państwa prawnego została wywiedziona zasada konstytucyjna ochrony życia ludzkiego od początków jego powstania pomimo tego, że przepisy konstytucyjne nie zawierają żadnej regulacji bezpośrednio odnoszącej się do ochrony życia.

Podstawą uznania życia dziecka poczętego za wartość konstytucyjną stał się również art. 79 ust.1 przepisów konstytucyjnych zobowiązujący do ochrony

⁹¹⁰ Orzeczenie z 28 V 1997 r., K.26/96, druk sejmowy nr 2441, s. 10.

macierzyństwa i rodziny. Z przyjętego założenia, że przepisy konstytucyjne gwarantują ochronę życia dziecka poczętego Trybunał Konstytucyjny wywnioskował obowiązek ustawodawcy wprowadzenia zakazu naruszania zdrowia dziecka poczętego oraz ustanowienia środków prawnych gwarantujących, w sposób dostateczny, przestrzeganie tego zakazu (de facto jest to więc nakaz). Sposób wnioskowania wskazuje na zastosowanie dwóch reguł inferencyjnych: reguły instrumentalnego nakazu i reguły instrumentalnego zakazu. Warunkiem ich zastosowania jest przyjęcie obowiązkiwania normy wyjściowej. W tym wypadku byłaby to norma nakazująca ochronę życia ludzkiego od momentu poczęcia. Wątpliwość budzi, po raz kolejny, sposób „ujawnienia” zasady ochrony życia ludzkiego od momentu jego poczęcia z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał wielokrotnie sam podkreślał, że kryterium kontroli zgodności aktów ustawodawczych z Konstytucją jest wyłącznie konstytucyjność, a nie celowość rozwiązań ustawowych. Stąd Trybunał nie powinien (i z reguły tego nie czynił) formułować wypowiedzi wartościujących o charakterze filozoficzno - politycznym. Może to prowadzić do oskarżeń Trybunału o bycie stroną, a nie arbitrem sporu. Tym bardziej, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjęło linię opowiadającą się za swobodą ustawodawcy określania hierarchii celów, preferencji wartości i wyboru środków służących ich realizacji (K.7/93, K.1/94, K.10/94, K.23/95, K.18/95, K.22/95). Poza tym Trybunał przyjmuje zawsze domniemanie zgodności badanej ustawy z Konstytucją. Dlatego też, jeżeli istnieje możliwość ustalenia takiej wykładni ustawy, która nadaje jej znaczenie zgodne z Konstytucją to nie wolno orzekać jej niekonstytucyjności (np. K.17/93, K.11/94, K.10/95, K.5/96, K.27/95). W tym wypadku twierdzenie o braku przepisu bezpośrednio regulującego ochronę życia nie oznacza uznania, iż życie ludzkie nie ma wartości konstytucyjnej. Stało się ono podstawą wyprowadzonego przez Trybunał wniosku, że życie ludzkie jest wartością podlegającą ochronie konstytucyjnej i to od momentu jego powstania. Rodzi to wątpliwość, czy takie rozumowanie jest tylko dopuszczalną interpretacją czy też wykazuje elementy działalności prawotwórczej⁹¹¹. Wydaje się, że Trybunał stworzył nową normę nakazującą chronić życie ludzkie od momentu poczęcia. Powstanie życia jest przy tym rozumiane jako poczęcie. Zdaniem eksperta Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego prof. L. Wiśniewskiego „ traktaty nie zajmują się

⁹¹¹ Por. zdanie odrębne do orzeczenia z 28 V 1997 r. sędziogo Z. Czeszejko - Sochackiego, tamże, s. 8.

początkiem ochrony życia poczętego”⁹¹². Powołanie w tym względzie konwencji Praw Dziecka jest więc arbitralnym działaniem Trybunału Konstytucyjnego.

Na prawotwórcze skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zwraca uwagę w jednym z punktów zdania odrębnego sędzia L. Garlicki. Efektem będzie uznanie za przestępstwo tego, co zostało uznane za dopuszczalne przez ustawodawcę w 1996 r., naruszyłoby to zasadę *nullum crimen sine lege* i wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę absolutnej wyłączności ustawodawcy w określaniu kar i przestępstw⁹¹³. Relatywizacją różnicy między obowiązującą wykładnią prawa a tworzeniem prawa jest ocena Trybunału Konstytucyjnego czy badana ustawa jest zgodna z pewnym określonym systemem wartości moralnych. Wzorcem konstytucyjnym są, co prawda wartości, nawet tzw. „wartości wyższe”, ale tylko, jeżeli zostały wyrażone w zasadach i przepisach Konstytucji⁹¹⁴.

Na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedmiotowe orzeczenie wydaje się jednak wyjątkiem. Natomiast gdyby miało ono zapoczątkować nową linię orzecznictwa byłoby to niewątpliwie niekorzystne przesunięcie w kierunku upolitycznienia działalności Trybunału Konstytucyjnego.

4. WYMOGI PAŃSTWA PRAWNEGO A MOŻLIWOŚCI FINANSOWE PAŃSTWA

Problem finansów publicznych wielokrotnie pojawiał się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcie „finanse publiczne” należy rozumieć w szerokim znaczeniu. Obejmuje ono zarówno sposób określania i zakres wydatków budżetowych w ustawie budżetowej, jak i kwestie związane z daninami publicznymi⁹¹⁵.

Przedmiotem uwagi Trybunału były np. zjawisko „obładowywania” ustawy budżetowej (P.1/94), zmiana podatków w trakcie roku podatkowego (m. in. K.13/93), sposoby kształtowania prawa daninowego w okresie zmian ustrojowych.

⁹¹² Biuletyn Komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr 12, s. 72.

⁹¹³ Tak w orzeczeniach z 1 III 1994 r., U.7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 41; z 26 IV 1995 r., K.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 136 - 137. Por. zdanie odrębne sędziego l. Garlickiego do orzeczenia z 28 V 1997 r., K.26/97, druk sejmowy nr 2441, s. 18 - 19.

⁹¹⁴ Orzeczenie z 7 IX 1988 r., Uw.3/88, OTK w 1988 r., s. 28. Szerzej zdanie odrębne sędziego W. Sokolewicza do orzeczenia z 28 V 1997 r., druk sejmowy nr 2441, s. 3.

⁹¹⁵ W. Łączkowski, Problematyka finansów publicznych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w: Konstytucja i gwarancje ... , op. cit. , s. 133 - 142.

Elementem konstrukcji państwa prawnego, którego ustroj jest oparty na zasadzie podziału władz jest przyjęcie założenia, że stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Przysługuje jej znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Swoboda prawodawcy wyznacza jednocześnie jego odpowiedzialność polityczną (K.22/95, K.21/96).

Prawo stanowione powinno odpowiadać doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom wartościom demokratycznego państwa prawnego, wywiedzionym z art.1 p.u.m. Jednak urzeczywistnienie zasady państwa prawnego w sytuacji, gdy następują jakościowe zmiany w stosunkach politycznych i społeczno - gospodarczych wymaga, zdaniem Trybunału, możliwej ewolucji poglądów w kierunku dopuszczalności optymalizacji założeń państwa prawnego w procesie jego rozwoju. Przy czym nie wolno zapominać o wymogu stabilności prawa i zasadzie ochrony praw nabytych stanowiących elementy zasady zaufania obywateli do państwa, zaś budowa tego zaufania jest immanentną cechą państwa prawnego ⁹¹⁶. Zasadniczym składnikiem demokratycznego państwa prawnego jest również zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Władza ta ma swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizujących politykę gospodarczą państwa (K.8/93, K.1/94). Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów (K.7/93, K.4/94, K.12/94, K.8/95, K.10/95, K.13/95, K.18/95). Parlament powinien tak tworzyć politykę podatkową, aby ustanowiony system podatkowy zapewniał państwu systematyczne dochody umożliwiające realizację założonych wydatków, a jednocześnie wpływał na gospodarcze, społeczne i socjalne zachowania podatników. Swoboda władzy ustawodawczej jest ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi. W przypadku skierowanego pod adresem ustawodawcy zarzutu sprzeczności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze jak zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne (K.18/95) ⁹¹⁷. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalna, gdy ustawodawca wyszedł poza ramy swobody działania i naruszył

⁹¹⁶ Orzeczenie z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 25. Pogląd został potwierdzony w orzeczeniu z 20 XI 1996 r., K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 440.

⁹¹⁷ Potwierdzone w orzeczeniu z 23 X 1996 r., K.1/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 330.

określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną⁹¹⁸. Proces stanowienia regulacji podatkowych nie może prowadzić do naruszania kardynalnych zasad państwa prawa: zakazu retroaktywności, odpowiedniej *vacatio legis*, ochrony praw niewadliwie nabytych, zakazu ingerowania w system podatkowy w trakcie roku podatkowego. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza np. ograniczenie praw niewadliwie nabytych, gdy przemawia za tym inny, konstytucyjnie chroniony interes publiczny, ale przy zastosowaniu procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami. Zarazem Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę (K.18/95, k.12/96).

Zmiana obowiązującej regulacji jest uzależniona od przestrzegania przez ustawodawcę pewnych reguł prawidłowej legislacji. Procedura umożliwiająca dostosowanie się do zaistniałej sytuacji zakłada nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* (K.8/95). Niedopuszczalne jest, by nowe unormowania zaskakiwały swych adresatów. Adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji⁹¹⁹.

Pytanie brzmi czy jeżeli ustawodawca ogranicza prawa słusznie nabyte spełniając wymóg odpowiedniej legislacji ze względu na stan finansów państwa to czy oznacza to powołanie się na konstytucyjnie chroniony interes publiczny. Przepisy konstytucyjne nie precyzowały pojęcia „interes publiczny”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że Trybunał dokonywał niejednokrotnie kwalifikacji „możliwości finansowych państwa” jako kategorii interesu publicznego. Zasada ochrony interesu ogólnego oznacza m. in. nakaz utrzymania równowagi budżetowej państwa. Kierowanie się przez ustawodawcę możliwościami finansowymi państwa uzasadnia stosowanie różnorodnych instrumentów regulacji zmierzających do realizacji założonych celów. Ustawodawca może więc, pod warunkiem przestrzegania konstytucyjnych zasad stanowienia prawa, zarówno rozszerzać uprawnienia podatników, jak też je ograniczać bądź nawet likwidować (K.12/94).

W latach 1991 - 1994 Trybunał Konstytucyjny dopuszczał zawieszenie, z uwagi na recesję gospodarczą i trudności budżetowe państwa, indeksacji wynagrodzeń w nawiązaniu do zasad sprawiedliwości społecznej. Zdaniem TK „ograniczenie bądź przejściowe zniesienie indeksacji nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego

⁹¹⁸ Orzeczenie z 24 II 1997 r., K.19/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 45.

⁹¹⁹ Orzeczenie z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 48.

rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej”, przy czym restrykcje te „mogłyby dojść do skutku po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy, co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki wydatków oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych” (K.15/91). Wzrost gospodarczy i poprawa finansów państwa powinna spowodować odejście Trybunału od uwzględniania czynnika złego stanu finansów państwa jako powodu nierespektowania przez ustawodawcę wymogów państwa prawnego.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z tego okresu formułuje kilka podstawowych reguł interpretacji klauzuli „stanu wyższej konieczności gospodarczej”:

1/ ponieważ „stan wyższej konieczności gospodarczej” nie był klauzulą konstytucyjną (nie był wyrażony *expressis verbis*) nie mógł być „podstawą rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjności ustawy”. W państwie prawnym prawo jest zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji urzeczywistniającej określone zadania polityczne i nie powinno służyć urzeczywistnieniu celów politycznych czy gospodarczych w sposób, który może zdeprecjonować rolę prawa i jego społeczną akceptację ” (K.14/91).

2/ sytuacja kryzysu gospodarczego może uzasadniać ograniczenie zasady ochrony praw nabytych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „ ścisła zależność ubezpieczeń społecznych od warunków społeczno - ekonomicznych kraju i związanych z tym możliwości gromadzenia środków na świadczenia socjalne sprawia, że prawo to jest w ciągłym procesie dostosowywania do potrzeb społecznych, lecz w równej mierze do możliwości społeczno - gospodarczych kraju ”(K.7/90, K.14/91, K.6/91, K.15/91).

3/ nie należy do zadań Trybunału ocenianie sytuacji finansowej państwa, „ jednak interes wszystkich obywateli i ich bezpieczeństwo płacowe nie pozwala w pełni od tej sytuacji się oderwać ” (K.18/92). Badając konstytucyjność przepisów dotyczących sfery socjalnej Trybunał najczęściej odwoływał się do zasady sprawiedliwości społecznej.

Pomimo sformułowania podstawowych wymogów, jakie ma spełniać stanowienie prawa (zakaz retroakcji, ze szczególnym uwzględnieniem zakazu zmian w trakcie roku podatkowego, właściwe *vacatio legis*) Trybunał nadal uznawał konstytucyjność regulacji ustawowych, które nie czyniły im zadość. Między innymi Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niezgodności z Konstytucją następujących przepisów:

1/ art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 2 XII 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw zmieniającego w roku podatkowym 1995 sposób określania wysokości odliczeń na cele mieszkaniowe przez utrzymanie w 1995 r. na poziomie 1994 r. kwoty odliczeń od podstawy opodatkowania z tytułu wydatków faktycznie poniesionych na cele mieszkaniowe (K.12/94).

2/ ustawy z dnia 23 XII 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, która nie przywracając zawieszanej indeksacji płac znosiła zasadę kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej w powiązaniu z płacami w sektorze przedsiębiorstw (K.13/94).

W obu wypadkach część sędziów złożyła zdania odrębne⁹²⁰.

W orzeczeniu z 11 IX 1995 r. (P.1/95)⁹²¹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zmiana przepisów regulujących wynagrodzenie pracowników polegająca na pogorszeniu ich sytuacji, z zasady nie powinna dokonywać się w demokratycznym państwie prawnym bez zachowania jakiegokolwiek okresu dostosowawczego. Przepisy przewidujące taką zmianę pozostają bowiem w sprzeczności z art. 1. art. 3 ust.1 i art 7 p.u.m., jeżeli nie zachodzi w konkretnym wypadku potrzeba ochrony innych wartości konstytucyjnych. Za ochroną takich wartości opowiadał się Trybunał Konstytucyjny m. in. w orzeczeniu z 30 XI 1993 r. (K.18/92). Wykazana trudna sytuacja budżetowa państwa uzasadniała uznanie konstytucyjności kwestionowanych wówczas przepisów płacowych w odniesieniu do okresu następującego bezpośrednio po ich ogłoszeniu. Wspomniane orzeczenie (P.1/95) wносиło nowe elementy do wcześniejszej, chwiejnej linii orzecznictwa, kiedy to Trybunał Konstytucyjny konkretyzując treść wymogów dotyczących stanowienia prawa w państwie prawnym dopuszczał odstępianie od nich w obliczu ważnego interesu publicznego, przez który rozumiał ograniczone możliwości finansowe państwa. Wypowiedziany w sprawie P.1/95 pogląd został potwierdzony w orzeczeniu z 24 X 1995 r. (K.14/95)⁹²². Przedmiotem kontroli był przepis art. 35 ustawy budżetowej z dnia 30 XII 1995 r. „zamrażający” wynagrodzenia sędziów, prokuratorów i osób zajmujących kierownicze stanowiska w okresie do dnia 31 III 1995 r. na poziomie wynagrodzeń z grudnia 1994 r. Ustawa weszła w życie 16 III 1995 r. Trybunał uznał, że przepis narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, która stanowi

⁹²⁰ W sprawie K.12/94, zdanie odrębne złożyli sędziowie W. Łączkowski, F. Rymarz, a w sprawie K.13/94 - T. Dybowski W. Łączkowski, F. Rymarz.

⁹²¹ OTK ZU 1995, Nr 1, s. 12 - 14.

⁹²² OTK ZU 1995, Nr 2, s. 108 - 115.

istotny składnik konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Ale już w orzeczeniu z 20 XI 1995 r. (K.23/95) TK ponownie (wcześniej uczynił to w sprawie K.13/94) stwierdził, że „problem dopuszczalności odstępowania w państwie prawa przez ustawodawcę od bardziej korzystnych dla obywateli rozwiązań prawnych towarzyszy niejednokrotnie ustawodawstwu socjalnemu okresu transformacji ustrojowej”⁹²³.

Demokratyczny ustawodawca ma prawo przeprowadzać także reformy niepopularne w sferze socjalnej, jeżeli będą one służyć lepszemu urzeczywistnieniu zasad sprawiedliwości społecznej, pod warunkiem, że nie naruszają obowiązujących norm konstytucyjnych. Zmiany w ustawowych regulacjach świadczeń socjalnych na niekorzyść świadczeniobiorców są dopuszczalne, o ile nie naruszają fundamentalnych zasad państwa prawnego, takich jak zakaz retroakcji, ochrona praw słusznie nabytych i ochrona zaufania obywateli do państwa.

Po chwiejnej przez dosyć długi okres czasu linii orzeczniczej w zakresie możliwości weryfikacji przez ustawodawcę unormowań socjalnych na niekorzyść adresatów z uwagi na stan finansów państwa Trybunał Konstytucyjny uznał za stosowne szerzej wytlumaczyć własny pogląd w tej materii. W orzeczeniu z 25 II 1997 r. (K.21/95) zaakcentował potrzebę zachowania powściągliwości przy badaniu zgodności ustaw regulujących świadczenia socjalne finansowane z budżetu państwa z zasadą sprawiedliwości społecznej i z zasadą równości.

Ustawodawca tworząc systemy dystrybucyjne (np. zasiłki rodzinne) korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno - ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody, co do kierunków, zakresu i form regulacji finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej.

Dokonując kontroli konstytucyjności ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego Trybunał Konstytucyjny nie może abstrahować od tego, że w demokratycznym państwie prawa określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także aktualnych kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu. W szczególności nie ma podstaw do tego, aby Trybunał Konstytucyjny w kontroli zgodności ustaw z

⁹²³ OTK ZU 1995, Nr 3, s. 133. Zdanie odrębne złożyli sędziowie T. Dybowski i A. Zoll powołując fakt wzrostu gospodarczego. Obniżenie wzrostu rent i emerytur mogłoby być usprawiedliwione jedynie pogarszającą się drastycznie sytuacją gospodarczą kraju.

art.1 p.u.m. przyjmował przewagę „socjalnego” punktu widzenia na kwestię urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, rozumianego jako postulat maksymalnego zaspokojenia istniejących potrzeb społecznych drogą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, nad innymi kryteriami sprawiedliwości społecznej, np. tymi, które akcentują znaczenie „zdrowej ekonomii” dla rozwoju społeczeństwa sprawiedliwego czy postulują racjonalizację wydatków budżetowych w interesie obecnych i przyszłych podatników. Trybunał Konstytucyjny uznaje w takich sytuacjach kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne jedynie wówczas, gdy naruszenie określonych zasad konstytucyjnych jest niewątpliwe i ewidentne. Może to nastąpić tylko po starannym wykazaniu naruszenia określonej zasady konstytucyjnej lub określonego unormowania szczegółowego rangi konstytucyjnej⁹²⁴.

⁹²⁴ Orzeczenie z 25 II 1997 r., K.21/95, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 54 - 56.