

IWONA WRÓBLEWSKA

**ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO
W ORZECZNICTWIE
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO RP**

Zapraszamy do naszej księgarni internetowej
www.tnoik.torun.pl/ksiegarnia





DOKTORATY WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

IWONA WRÓBLEWSKA

**ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO
W ORZECZNICTWIE
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO RP**



Toruń 2010

Rodzicom

wydawca

© Iwona Wróblewska

& Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa • Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności
„DOM ORGANIZATORA”

87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8

tel. (+ 48 56) 62-23-807, 62-22-898, 62-23-342,

fax (+ 48 56) 62-23-123

www.tnoik.torun.pl e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl



Wydawnictwo
„Dom Organizatora”
jest członkiem
Polskiej Izby Książki

ISBN 978-83-7285-517-6

Printed in Poland

Toruń

Druk ukończono w 2010 r.

Recenzja

Prof. dr hab. LECH MORAWSKI

przygotowanie do druku

„A T E L I E R” Margita Grabowska
tel./fax (0-56) 622-46-88, kom. 696-309-007
e-mail: *atelier@onet.pl www.atelier-art.pl*

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13

ROZDZIAŁ I.

ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO WE WSPÓŁCZESNEJ DOKTRYNIE PRAWA.19

1. Uwagi terminologiczne.	19
2. Uwagi ogólne	20
3. Państwo prawne a praworządność.	29
4. Formalne i materialne państwo prawa.	31
5. Państwo prawne a demokracja	40

ROZDZIAŁ II.

ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM 45

1. Geneza zasady państwa prawnego w polskim porządku prawnym i Konstytucji z 1997 r. 45
2. Charakter zasady państwa prawnego i jej miejsce w polskim porządku prawnym. 51

ROZDZIAŁ III.

TREŚĆ ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO W ORZECZNICTWIE TK 67

1. Uwagi ogólne w kontekście zmian konstytucyjnych w 1997 r. 67
2. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego) 82
 - 2.1. Uwagi wprowadzające 82
 - 2.2. Zakres przedmiotowy 84
 - 2.3. Zakres podmiotowy 94
3. Zasada bezpieczeństwa prawnego a problem tzw. orzeczeń interpretacyjnych . . . 96
 - 3.1. Uwagi ogólne 96
 - 3.2. Orzeczenia interpretacyjne a zasada bezpieczeństwa prawnego 99
4. Zasada *lex retro non agit*. 104
 - 4.1. Uwagi wprowadzające 104
 - 4.2. Treść zasady *lex retro non agit*. 107
 - 4.3. Zasada *lex retro non agit* a zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*. . 116
 - 4.4. Art. 2, a art. 88 ust. 1 Konstytucji 120
5. Zasada ochrony praw słusznie nabytych 122
 - 5.1. Uwagi wprowadzające 122
 - 5.2. Zakres ochrony. 125
 - 5.3. *Pacta sunt servanda*. 126
 - 5.4. Słaba wersja ochrony praw nabytych 127
 - 5.5. Związek z zasadą *lex retro non agit* 134
 - 5.6. Koncepcja praw podmiotowych w orzecznictwie TK i sytuacje nie mające charakteru słusznie nabytych praw podmiotowych 136

6.	Nakaz zachowania odpowiedniej <i>Vacatio legis</i>	139
6.1.	Uwagi wprowadzające	139
6.2.	Zakres zastosowania	140
6.3.	„Odpowiedniość” <i>vacatio legis</i>	141
7.	Nakaz określoności przepisów prawa.	150
7.1.	Uwagi wprowadzające	150
7.2.	Treść zasady określoności na tle konkretnych rozstrzygnięć TK	153
8.	Nakaz ochrony tzw. „interesów w toku”.	162
8.1.	Uwagi wprowadzające	162
8.2.	Treść zasady ochrony „interesów w toku”.	163
8.3.	Problem przepisów przejściowych w kontekście zabezpieczenia „intereso- sów w toku”.	165
8.4.	Zakres ochrony „interesów w toku” w orzecznictwie TK	169
9.	Zakaz zmian w prawie podatkowym w ciągu roku podatkowego.	175
10.	Inne treści wynikające z zasady państwa prawnego	178
10.1.	Wprowadzenie	178
10.2.	Zasada wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jedno- stek.	178
10.3.	Zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa.	179
10.4.	Zakaz wprowadzania unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycz- nym.	180
10.5.	<i>Ne bis in idem</i>	182
10.6.	Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa	182
10.7.	Zasada racjonalności legislacji	184
10.8.	Zakaz tworzenia przepisów dysfunkcyjnych	185
10.9.	Zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego	186

ROZDZIAŁ IV.

ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO JAKO PODSTAWA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ.	189
---	------------

ROZDZIAŁ V.

WYKŁADNIA ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO A PROBLEM AKTYWIZMU I POLITYCZNEGO ZAANGAŻOWANIA TK	201
1. Uwagi wprowadzające. Nowe określenie kontrowersji	201
1.1. Sposób wykładni zasady państwa prawnego	205
1.1.1. Wnioskowanie „z normy o normie”	205
1.1.2. Klauzula generalna państwa prawnego	213
2. Aktywizm argumentacyjny	219
3. Relacja „jednostka — państwo” w orzecznictwie dotyczącym zasady państwa prawnego. Problem zaangażowania politycznego TK	226
4. Wnioski	236
Podsumowanie	243
Bibliografia	259

WYKAZ SKRÓTÓW

EBI	—	Europejski Bank Inwestycyjny
EKPC	—	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
ENA	—	Europejski Nakaz Aresztowania
ETS	—	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
EWG	—	Europejska Wspólnota Gospodarcza
FTK, BVeG	—	Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN
FUS	—	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
j.w.	—	jak wyżej
KBWE	—	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
k.c.	—	kodeks cywilny
k.k.	—	kodeks karny
k.p.a.	—	kodeks postępowania administracyjnego
k.p.k.	—	kodeks postępowania karnego
KRRiT	—	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
n.	—	następne
NFZ	—	Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	—	Naczelny Sąd Administracyjny
orzecz.	—	orzeczenie
PFON	—	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PiP	—	Państwo i Prawo

por.	—	porównaj
postan.	—	postanowienie
PPR	—	Polska Partia Robotnicza
PS	—	Przegląd Sądowy
pwkc	—	przepisy wprowadzające kodeks cywilny
PZPR	—	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
RFN	—	Republika Federalna Niemiec
RPA	—	Republika Południowej Afryki
RP	—	Rzeczpospolita Polska
RPO	—	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	—	Sąd Najwyższy
TK	—	Trybunał Konstytucyjny
TS	—	Trybunał Stanu
TUE	—	Traktat o Unii Europejskiej
UE	—	Unia Europejska
wyr.	—	wyrok
zob.	—	zobacz
z.t.p.	—	zasady techniki prawodawczej

WSTĘP

Przedmiotem prezentowanej książki jest analiza orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wykładni zasady państwa prawnego po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Analiza ta została poszerzona o zwrócenie uwagi na wybrane problemy, jakie pojawiają się w ramach tego orzecznictwa w kontekście charakteru omawianej zasady, sposobu jej funkcjonowania w polskim porządku prawnym i w ogóle rozumienia, czym jest państwo prawne. Mimo wyodrębnienia tych zagadnień są one podporządkowane zasadniczemu tematowi książki i powinny być interpretowane w jego kontekście.

Orzecznictwo dotyczące zasady państwa prawnego, z racji obejmowania swym treściowym zasięgiem bardzo szerokiego spektrum zagadnień, może być — w sposób nieporównywalny z wykładnią żadnej innej normy konstytucyjnej — potraktowane jako miarodajny zapis najbardziej charakterystycznych problemów występujących w młodej polskiej demokracji. To właśnie ten szeroki fragment orzecznictwa jest odbiciem różnego rodzaju aktualnych zjawisk z pogranicza sfer: prawnej, społecznej, politycznej, czy gospodarczej. W ostatnich latach wzrosło znaczenie orzecznictwa i roli TK, zauważalne nie tylko na tle działalności innych sądów czy organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, ale również z perspektywy całego społeczeństwa. Działalność polegająca na stwierdzaniu zgodności wydawanych przez ustawodawcę przepisów z ustawą zasadniczą ma bowiem bezpośrednie przełożenie na

losy pojedynczych obywateli w najróżniejszych sferach ich funkcjonowania. O ile jednak fakt ten nie jest niczym nowym, o tyle świadomość tej prawidłowości wydaje się znacząco zwiększać, co charakterystyczne, wśród tzw. zwykłych obywateli. Przyczyną nasilenia tego zjawiska może być coraz bardziej zauważalna obecność tego organu w mediach. Oczekiwanie na kolejne wyroki Trybunału i powstrzymywanie się przez uczestników życia publicznego z komentowaniem prawidłowości przepisów zanim uczyni to Trybunał, można jednak odbierać już nie tylko jako potwierdzenie wyznaczonej mu roli ustrojowej, ale też jako świadectwo stawania się przez niego autorytetem, mogącym skutecznie oddziaływać na posunięcia innych organów władzy państwowej.

Orzecznictwo TK na temat zasady państwa prawnego rozwija się już od 1989 r., kiedy to tzw. nowelą grudniową wprowadzono ją do polskiego porządku prawnego. Doczekało się ono od tego momentu bogatej literatury, w formie różnego rodzaju opracowań, w których szczegółowej, nieraz krytycznej, analizie poddawano sposób wykładni i wnioski, do jakich dochodził Trybunał. Decyzja o ograniczeniu w książce przedmiotu badania do nowszego orzecznictwa spowodowana jest jednak nie tylko koniecznością uniknięcia powtarzania tego, co na omawiany temat już powiedziano. W związku jednak z tym, iż to właśnie przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., w okresie wzmożonej orzeczniczej aktywności (tzw. okres prowizorium konstytucyjnego) TK nakreślił pewne podstawowe, i jak się okazało, trwałe linie orzecznicze w zakresie rozumienia, czym jest państwo prawne i jakie są jego elementy, obecne orzecznictwo jest naturalnie jego kontynuacją. Znajduje to odbicie w niniejszej publikacji, w której obecne są odwołania do orzecznictwa z okresu sprzed 1997 r. Zdecydowano w niej również, aby przy przedstawianiu treści omawianej zasady, zachować przyjętą w polskiej doktrynie, a zdeterminowaną samym orzecznictwem, metodę polegającą na analizie wypowiedzi TK w kontekście szczegółowych treści tej zasady. W tym więc zakresie, książkę można potraktować jako kontynuację wypowiedzi przytoczonych w niej autorów.

Jakkolwiek w 1997 r. polski ustrojodawca utrzymał dawne brzmienie klauzuli demokratycznego państwa prawnego, wskazując tym samym na zamiar przejęcia jej kształtu i rozumienia nadanego w dotychczasowej praktyce konstytucyjnej, to jednak zamieszczenie w ustawie zasadniczej określonych przepisów wprowadzających nowe treści lub eliminujących pewne dotychczasowe instytucje, spowodowało pewną zmianę sposobu jej wykładni przez TK oraz postawiło całkiem nowe pytania w kontekście omawianego art. 2 Konstytucji. Wybrany

fragment orzecznictwa daje możliwość odniesienia się do szeregu innych, ważnych z perspektywy zainteresowań teoretyka prawa, zagadnień.

W książce podjęto przede wszystkim problem odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób na interpretację klauzuli wpłynęło zamieszczenie w treści Konstytucji dużej części szczegółowych zasad państwa prawnego o tzw. charakterze materialnym. Odzwierciedleniem wyjściowej tezy o zawężeniu zakresu tej interpretacji jest fakt skoncentrowania się na omówieniu tzw. formalnych treści państwa prawnego, które TK określa zbiorczo jako „zasady przyzwoitej legislacji”. Dokonana w pracy analiza wypowiedzi TK w konkretnych orzeczeniach miała również na celu wyjaśnienie, czy zawężenie, o którym mowa, wpłynęło na aktualność wcześniejszych twierdzeń TK, w których podkreślał on szczególne znaczenie zasady państwa prawnego jako istotnej wskazówki interpretacyjnej przy procesach wykładni i stosowania wszystkich norm konstytucyjnych. Analiza konkretnych orzeczeń TK umożliwiła ponadto zweryfikowanie, czy deklarowany przezeń pogląd o utrzymaniu „otwartego” charakteru klauzuli ma praktyczne przełożenie na wskazanie nowych treści w ramach jej wykładni na tle obowiązującego Konstytucji z 1997 r.

Uchwalenie Konstytucji przyspieszyło stopniową przebudowę systemu prawnego w Polsce. Konstytucja nie sformułowała jednak żadnej (z wyjątkiem art. 241 ust. 2 dotyczącego umów międzynarodowych) generalnej zasady odnośnie prawa pochodzącego z okresu sprzed jej uchwalenia. W niniejszej pracy chciano zademonstrować, że również orzecznictwo TK w coraz większym stopniu koncentruje się na problemach prawa bieżącego, a kontekst transformacyjny jest obecny w zdecydowanie mniejszym zakresie niż przed rokiem 1997. Świadczy to z jednej strony o krzepnięciu demokracji, z drugiej zaś charakter spraw rozpatrywanych przez TK staje się w coraz większym stopniu odbiciem jakości aktualnego stanu ustawodawstwa, stopnia poszanowania Konstytucji, jak również poziomu „świadomości konstytucyjnej” wśród obywateli. Podjęty w pracy przegląd konkretnych wypowiedzi orzeczniczych TK pozwoli stwierdzić, jakie dziedziny prawa podlegają częstszej niż inne kontroli z punktu widzenia realizacji wymogów państwa prawnego.

Ze względu na założenie bardziej kompleksowego potraktowania wyznaczonej tematem pracy problematyki, wskazane wydało się zaprezentowanie poglądów TK na tle ujęcia problemu w doktrynie. Oczywiście, z racji zasadniczej tematyki możliwe było jedynie skrótowe zaprezentowanie najbardziej charakterystycznych ujęć koncepcji państwa prawnego we współczesnej myśli

polityczno–prawnej, tak by w trakcie analizowania konkretnych wypowiedzi móc do nich nawiązać, a w podsumowaniu ewentualnie ocenić, czy TK odwołuje się do jakiejś określonej koncepcji.

Konstytucja z 1997 r. zniosła instytucję ustalania przez TK powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Jednocześnie pojawił się problem mocy wiążącej orzeczeń Trybunału, w których stwierdza on konstytucyjność przepisu, ale tylko pod warunkiem jego określonego rozumienia (tzw. orzeczenia interpretacyjne). Zwrócenie uwagi na powyższe zagadnienie uzasadnione jest faktem, iż część wątpliwości, jakie budzą te orzeczenia wśród teoretyków i praktyków prawa, wymieniana jest w kontekście jednego z utrwalonych elementów rozumienia państwa prawnego, jakim jest zasada bezpieczeństwa prawnego.

W związku z wprowadzeniem do polskiej ustawy zasadniczej instytucji skargi konstytucyjnej, kluczowe z punktu widzenia rozważań podjętych w całej książce będzie również odniesienie się do tych orzeczeń TK, w których odpowiada on na pytanie o możliwość oparcia skargi na zasadach wywodzonych z art. 2. Jest to problem, który w ciągu ponad dekady funkcjonowania powyższej instytucji, wymagał wielokrotnego rozstrzygnięcia przez sędziów Trybunału.

W pracy odniesiono się też do charakterystycznego sposobu wykładni omawianej zasady, polegającego na „odnajdywaniu” w bardzo zwartej formule „państwa prawnego” szeregu zasad nigdzie *explicite* nie wyrażonych. Kwestia „twórczej” (w stopniu nieporównywalnym z żadną inną) wykładni zasady państwa prawnego zobrazowana została przez pryzmat aktualnego i bardzo kontrowersyjnego we współczesnej teorii prawa problemu aktywizmu sądów konstytucyjnych oraz pytania o ich legitymację do tego typu działalności. Problematyka ta łączy się z zasadą państwa prawnego również w inny sposób — pozwoli bowiem zbliżyć się do odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką dla siebie wyznaczył Trybunał i o jego stosunek do tradycyjnego elementu koncepcji państwa prawnego, jakim jest trójpodział władz. I chodzi tu oczywiście nie tyle o sferę jego deklaracji, ile o obraz stanu rzeczy, jaki wyłania się z konkretnych rozstrzygnięć. W związku z powyższym pozostaje też podjęta w pracy próba sklasyfikowania rodzaju działalności TK na tle różnych możliwych ujęć aktywizmu.

Z punktu widzenia szeroko zakreślonych w książce celów badawczych nie można było w niej nie odnieść się i nie skomentować zauważalnego i znamiennego faktu, iż w szeregu zaprezentowanych w pracy orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny stawał przed koniecznością rozstrzygnięcia sprzeczności między

interesem jednostki a dobrem ogółu. W sposób naturalny pojawia się zatem pytanie, czy stosowanie formuły państwa prawnego, pozwoliło Trybunałowi na opracowanie jakiejś ogólnej reguły rozwiązywania tego konfliktu umożliwiającej przesądzenie w konkretnym przypadku o wyższości jednego interesu nad drugim. Interesujące w tego rodzaju sytuacjach wydało mi się zwłaszcza zbadanie sposobu argumentowania TK i odniesienie się do kwestii czy na tle analizowanych przypadków można Trybunałowi w tej materii przypisać zajmowanie jakiegoś jednoznacznego stanowiska.

Konieczność ujęcia w ramach pracy różnorodnych grup zagadnień przesądziła o jej konstrukcji, w której da się wyodrębnić trzy części.

W części pierwszej, którą można określić jako historyczno–teoretyczną znalazły miejsce rozważania wprowadzające do zasadniczego przedmiotu rozważań. W rozdziale I przedstawiono charakterystyczne ujęcia państwa prawnego w różnych koncepcjach doktrynalnych. W rozdziale II omówiono w zarysie historyczne uwarunkowania obecności zasady państwa prawnego w porządku prawnym RP w postaci przedstawienia faktów najbardziej istotnych, z punktu widzenia jej późniejszego zamieszczenia w treści Konstytucji z 1997 r. Następnie zaprezentowano najczęściej spotykane w literaturze przedmiotu poglądy, określające charakter omawianej zasady i postulujące określone jej miejsce w polskim porządku prawnym.

Część drugą opracowania prawie w całości tworzy rozbudowany rozdział III, w którym zostały omówione szczegółowe zasady państwa prawnego wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zaś uzupełniają ją zamieszczone w rozdziale IV uwagi na temat wykładni zasady państwa prawnego w kontekście instytucji skargi konstytucyjnej. Dokonana w tej części szczegółowa analiza konkretnych, wybranych orzeczeń z okresu 1997–2008 odbywała się z odpowiednim nawiązywaniem do orzecznictwa z okresu wcześniejszego. Rozwiązanie konstrukcyjne polegające na omawianiu w podrozdziałach pojedynczych treści państwa prawnego, które w orzecznictwie TK występują we wzajemnym powiązaniu, jest zabiegiem służącym zapewnieniu rozprawie przejrzystości.

Ostatnia część książki, na którą składa się rozdział V, poświęcona została przedstawieniu techniki wykładni TK na tle problemu aktywizmu sędziowskiego i politycznego zaangażowania sądów konstytucyjnych. Kolejne podtytuły pierwszego podrozdziału wskazują na charakterystyczne cechy tej wykładni,

wynikające z zastosowania przez Trybunał wniosku „z normy o normie” czy uznania regulacji mówiącej o zasadzie państwa prawnego za klauzulę generalną. W dalszych podrozdziałach ujęto zagadnienie aktywizmu argumentacyjnego i kwestię relacji „jednostka — państwo” w omówionych we wcześniejszych partiach pracy orzeczeniach.

Opracowanie zamykają konkluzje, na które składa się podsumowanie wcześniejszych rozważań oraz próba sformułowania ogólnej teorii dla opisu orzecznictwa TK w omawianym okresie.

Książka dotyczy zasadniczo orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, są jednak w niej obecne również wątki prawoporównawcze nawiązujące do działalności sądów konstytucyjnych w innych krajach. Niejednokrotnie bowiem dostrzeżono konieczność ujęcia określonych faktów i poczynienia uwag w szerszej perspektywie, bardziej jednak w celu uwidocznienia pewnej typowości w działaniach trybunałów na całym świecie, aniżeli podkreślania różnic.

Przedostatnie uwagi wprowadzające dotyczą sposobu cytowania orzeczeń. W każdym z kolejnych rozdziałów i podrozdziałów zastosowano następującą technikę: orzeczenie pojawiające się w nim po raz pierwszy oznaczone jest datą i sygnaturą, następnie tylko sygnaturą. Zdecydowana większość orzeczeń pochodzi z internetowej bazy danych Lex wydawnictwa Wolters Kluwer.

Na koniec pragnę wymienić nazwiska prof. dra hab. Zygmunta Tobora oraz prof. dra hab. Tomasza Staweckiego, których uwagi zgłoszone do mojej rozprawy doktorskiej wpłynęły na treść niniejszego opracowania. Wyrazy wdzięczności za inspirację i opiekę naukową należą się prof. dr. hab. Lechowi Morawskiemu.

Iwona Wróblewska

I

R O Z D Z I A Ł

ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO WE WSPÓŁCZESNEJ DOKTRYNIE PRAWA

1. UWAGI TERMINOLOGICZNE

Autorka niniejszego opracowania przychyliła się do poglądów podkreślających wyższość terminu „państwo prawa” nad terminem „państwo prawne”, jako lepiej oddającego ideę związania się państwa prawem. W wyrażeniu tym nacisk położony jest na znaczenie samego prawa, przynależność państwa do prawa, podporządkowanie państwa prawu. Pojęcie „państwo prawne” akcentuje z kolei rzeczownik „państwo” z jednoczesnym podkreśleniem cechy tego państwa, jaką jest działanie na podstawie jakiegoś prawa¹.

Przyjęta w niniejszej pracy decyzja o posługiwaniu się zasadniczo terminem „państwo prawne” wynika przede wszystkim z faktu, iż to właśnie ten termin użyty został w art. 2 Konstytucji z 1997 r. Znajduje to z kolei odzwierciedlenie w treści orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, będących podstawowym przedmiotem niniejszego opracowania. Niemniej jednak, w tych jej fragmentach, które

¹ Zob. na ten temat J. Potrzeuszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 12.

nie są bezpośrednimi cytatami z przedmiotowego orzecznictwa, terminy „państwo prawne” i „państwo prawa” stosowane są, w sposób świadomy zamiennie.

2. UWAGI OGÓLNE

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że twórcą terminu państwo prawa i jego koncepcji wyjściowej jest niemiecki uczoney R. von Mohl (1799–1875), autor książki *Nauka policji z punktu widzenia państwa prawnego* (1832–1834–1866)². Rzadziej twierdzi się, że sformułowanie to pojawiło się po raz pierwszy w opublikowanej w 1798 r. w Niemczech pracy W. Placidusa *Literatur der Staatslehre*³. Nauka niemiecka wniosła zresztą największy wkład w rozwój tej idei⁴. Polski termin „państwo prawne” („państwo prawa”⁵) jest więc dosłownym tłumaczeniem niemieckiego terminu *Rechtsstaat*, który to występuje również w innych językach, np. w języku francuskim *l'état de droit*. Wyrażenie to niejako zastąpiło znane polskiej myśli polityczno-prawnej i polskiemu konstytucjonalizmowi okresu PRL pojęcie „praworządności” (więcej na ten temat zob. pkt 3 niniejszego rozdziału)

Historycznie pierwsze znaczenie terminu *Rechtsstaat* było ściśle związane z postulatem ograniczenia omnipotencji państwa przez poddanie jej normom

² Tak uważa większość znawców tematu, m.in. H. Izdebski w artykule *Geneza i ewolucja pojęcia „państwa prawnego”*, *Studia Iuridica*, 2001, t. 39, s. 31; A. Bosiacki, *Robert von Mohl i początki koncepcji państwa prawnego*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, pod. red. L. Dubela, Lublin 2003, s. 319–329; J. Chevallier, *Import państwa prawnego*, *Studia Prawnicze, Zeszyt 1–4* (123–126), Warszawa 1996, s. 94; J. Nowacki, *Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)*, *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 209.

³ Tak uważa np. M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. nauk. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 11 oraz S. Pilipiec, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Encyklopedia Politologii* (red.) M. Żmigrodzki, t. 2, *Ustroje Państwowe*, red. W. Skrzydło, M. Chmaj, Kraków 2000, s. 452.

⁴ Szeroko na temat pierwotnego rozumienia pojęcia państwa prawnego, teorii R. von Mohla, E.J. Stahla, D. Bähra i in., jego przemian a także recepcji w Republice Weimarskiej — E. Sarčević, *Der Rechtsstaat*, Leipzig 1996, s. 13–56. Autor ten przedstawia również różne teorie państwa prawnego, s. 292 i n. O zmianach, jakim ulegało rozumienie tego terminu oraz treści, jakie obejmowało również w szkicu M. Zmierczak, *Kształtowanie się...*, s. 11 i n.

⁵ W artykule 2 Konstytucji RP zastosowano formułę: „demokratyczne państwo prawne”.

prawnym i zróżnicowanemu zespołowi instytucji kontrolnych i przeciwstawiane despotyzmowi panującemu w Rzeszy Niemieckiej⁶. Chodziło o możliwie najdokładniejsze określenie przez państwo swej organizacji, kierunków oraz form działalności, a także zakresu ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki. Odnosząc się do zadanego przez M. Zmierczak pytania⁷ o pochodzenie pojęcia i treści „państwa prawnego”, to podkreślając niemiecki rodowód terminu, trzeba dostrzegać jego zakorzenienie w tradycji i kulturze europejskiej. Dlatego też uzasadnione są w literaturze poświęconej państwu prawnemu odwołania do klasyków myśli europejskiej, takich jak wspomniany już J. Locke, K. Monteskiusz czy M. Luter⁸.

Jeśli zaś chodzi o utożsamiany często z pojęciem „państwa prawnego” termin „rządy prawa” to wskazuje się, że dotyczy on koncepcji bardzo starej, znanej już w starożytności, kiedy to odnoszono ją do „wszystkich podstawowych konstrukcji z zakresu prawa”⁹. Przewijała się potem również w okresie średniowiecza, następnie w ramach XVII i XVIII-wiecznych koncepcji prawa natury, przede wszystkim w Locke’owskiej wizji ustroju opartego na naturalnych ograniczeniach władzy państwowej. „Rządy prawa” stanowią też, przede wszystkim, jako *rule of law*, trwałe element myśli polityczno-prawnej krajów anglosaskich, w związku z tym, że nie wystąpił w nich absolutyzm monarszy¹⁰. Najbardziej istotnym elementem, koncepcji „rządów prawa”, było i jest, podobnie jak w przypadku „państwa prawa”, przeciwstawienie ich „rządom ludzi” i uznanie jako instrumentu związania władzy prawem i podstawy odróżniania monarchy od tyra¹¹.

W odniesieniu do brytyjskiej idei *rule of law* mówi się o materialnym czy rzeczowym jej charakterze. Klasyczna formuła tej idei została sprecyzowana w 1885 r. przez A.V. Dicey’a w *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Od swych początków zakładała ona obok supremacji ustawy, równości

⁶ M. Zmierczak, *Kształtowanie się...*, s. 11.

⁷ *Tamże*, s. 22.

⁸ Tak np. McCormik, *Die Rechtsstaat und die rule of law*, *Juristenzeitung* 1984, H. 2, s. 65 i n.; za M. Zmierczak, *Kształtowanie się...*, s. 23.

⁹ H. Izdebski, *Geneza i...*, s. 30.

¹⁰ *Tamże*.

¹¹ H. Izdebski, *j.w.*, s. 30–31.

wszystkich wobec prawa i istnienia pewnych istotnych cech ustawodawstwa, konieczność uwzględniania praw i wolności obywateli. Podobnie w USA w związku z potwierdzeniem w 1868 r. w czternastej poprawce do Konstytucji reguły *due process of law*, został władzom publicznym narzucony określony sposób działania (*procedural due process*) zakładający istnienie pewnej określonej treści prawa (*substantive due process*)¹².

Idea „państwa prawa” była oczywiście w różnych krajach, które się nią posługują dla opisu swej rzeczywistości polityczno–społecznej, jak i w różnych okresach czasu niejednolicie rozumiana, modyfikowana i dopasowywana do aktualnej sytuacji w danym społeczeństwie. Innymi słowy akcentowano różne jej elementy, w zależności od tego, kto ją propagował i jakie miał aktualne cele — bywała, jak każda idea — traktowana instrumentalnie. Niezależnie od tego jej podstawowym, wpływającym z charakterystycznej genezy trzonem, była zawsze idea zapewnienia odpowiedniej ochrony jednostce jako stronie słabszej w stosunkach z państwem. Podsumowując ten fragment rozważań, należy za J. Nowackim podkreślić, że wszelkie próby doszukiwania się różnic pojęciowych między terminami „państwo prawne” („państwo prawa”) i „rządy prawa” czy „praworządność” skazane są na niepowodzenie¹³. Mimo różnic w nazewnictwie obejmują one te same rodzaje postulatów, wyrażających się w tym, by prawo obowiązujące wykazywało odpowiednie cechy (formalne bądź także materialne) oraz akcentujących konieczność działania państwa na podstawie prawa i z nim zgodnie.

Termin „państwo prawne” ma znaczenie przede wszystkim polityczne w tym sensie, że zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy konkretnych rozwiązań prawnych, chętnie powołują się na „państwo prawne” w swej argumentacji¹⁴. „Koncepcja „państwa prawnego” i jego wzorce kształtowały się [...] i nadal kształtują w znacznej mierze pod wpływem potrzeb praktycznych i dlatego koncepcje państwa prawnego nie są całościowymi „wyczerpującymi” koncepcjami państwa, a konstruowane wzorce ujmują jedynie niektóre właściwości państwa¹⁵.

¹² J. Chevallier, *Import państwa...*, s. 95.

¹³ J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 15–56.

¹⁴ M. Zmierczak, *Kształtowanie się...*, s. 20.

¹⁵ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. nauk. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 65–66.

Podkreślmy więc jeszcze raz fakt, że pojęcie państwa prawnego należy do tych terminów, które składając się z wielu elementów, nie mają jednoznacznej, ściśle określonej treści. Treść owych elementów składowych zależy zaś od zarówno od stopnia rozwoju ustawodawstwa i poziomu doktryny prawa kraju, jak i od intensywności wykładni interesującej nas zasady w orzecznictwie sądów, zwłaszcza konstytucyjnych¹⁶. Tak naprawdę bowiem trzeba mówić o wielości państw prawnych, a każde państwo prawne należałoby w zasadzie rozpatrywać w kontekście konkretnych uwarunkowań historycznych.

Obecnie, w mojej opinii, w rozumieniu pojęcia „państwa prawnego” akcent przeniósł się z podkreślania szczególnej roli takiego państwa w zapewnianiu ochrony wolności i godności człowieka na inne elementy. Ma to związek z zabezpieczeniem tych podstawowych praw jednostki na gruncie aktów prawa międzynarodowego, które obowiązują w naszym kręgu kulturowym (m.in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1948 r., Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. itp.) oraz ze stopniowym zamieszczaniem ich w najważniejszych aktach prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Te i inne elementy rozumienia „państwa prawnego”, pojawiające się obok treści mówiących wprost o prawach i wolnościach człowieka, służą jednak tak naprawdę zabezpieczeniu owych praw, są ich gwarancją. Słuszne jest więc podkreślanie w literaturze konieczności postrzegania koncepcji „państwa prawnego” w ogólnej perspektywie jej fundamentu, jakim jest ochrona praw jednostki¹⁷.

Rozumienie państwa prawnego zmienia się, co oczywiste, wraz ze zmianą funkcji tradycyjnie przypisywanych państwu, ale też wraz z powstawaniem nowych struktur. W ramach Unii Europejskiej funkcjonuje pojęcie „rządów prawa”, które jako jedno z podstaw istnienia i dalszego rozwijania się integracji europejskiej zostało wprowadzone do art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) Traktatem z Amsterdamu w 1997 r. Zanim jednak to nastąpiło było ono

¹⁶ Niemożność zbudowania jednej wyczerpującej definicji państwa prawnego wynika też z silnego aksjologicznego ugruntowania poszczególnych propozycji, które z natury rzeczy są subiektywne. Na temat aksjologicznego ugruntowania prawa w ogóle zob. E-W. Böckenförde, *Prawo i wartości. O krytyce idei aksjologicznego uwarunkowania prawa*, Znak, listopad 1992, s. 56–69.

¹⁷ Por. J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny — konstytucja — państwo prawa*, PiP 1992, nr 12; S. Wronkowska, *Zarys koncepcji...*, s. 72 i n.

już wcześniej wielokrotnie powoływane w orzecznictwie sądów wspólnotowych, które stwierdziły, iż „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa”¹⁸. Zdecydowanie ideowy charakter całego artykułu 6 TUE¹⁹ i sformułowanie go w języku bardzo ogólnym (art. 6 ust. 1 ogranicza się do nazwania tej zasady) powoduje, iż doniosłe znaczenie dla rozumienia tego przepisu ma jego interpretacja dokonywana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i Sądu I Instancji (w zdecydowanie mniejszym zakresie). Mamy więc do czynienia z opisaniem tym terminem nowego desygnatu, jakim jest wspólnota europejska, przy zachowaniu tradycyjnego i utrwalonego w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym państw europejskich jego rozumienia. Analiza orzecznictwa ETS zdaje się przemawiać za takim właśnie potraktowaniem problemu. Specyfika struktury i porządku prawnego Unii powoduje naturalnie wiele odmienności, jednak wydaje się, że ETS i Sąd I Instancji wskazując kolejne elementy wspólnotowej zasady rządów prawa, powołują się na dorobek orzeczniczy sądów krajowych (w szczególności sądów konstytucyjnych), ze względu na stosunkowo krótkie mówienie o rządach prawa w kontekście wspólnoty złożonej z wielu państw.

Nie sposób tutaj oczywiście przedstawić wszystkie koncepcje „państwa prawnego”, czy ich rozwój na przestrzeni wieków. Poprzestanę na wskazaniu podstawowych, najczęściej wymienianych w doktrynie prawa „elementów” interesującej nas konstrukcji, a także odniosę się do problematyki formalnego i materialnego państwa prawnego (koncepcji pozytywistycznej i niepozytywistycznej) oraz takich pojęć jak praworządność i demokracja. Jest to o tyle zasadne, że Trybunał Konstytucyjny, którego orzecznictwo w zakresie zasady państwa prawnego jest przedmiotem niniejszej pracy, odwołuje się w swej działalności do jego rozmaitych koncepcji doktrynalnych²⁰, które odróżnia od siebie między innymi sposobem ujęcia relacji pomiędzy „państwem prawa” a wskazanymi pojęciami.

¹⁸ Po raz pierwszy w wyroku ETS z 23.04.1986 w sprawie 294/83, Parti écologiste „Les Verts”/Parlament Europejski.

¹⁹ Ust.1 tego artykułu stanowi: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, oraz rządów prawa, które są wspólne dla państw członkowskich”.

²⁰ Tak też J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 40.

Jakie są więc poszczególne elementy idei „państwa prawnego”, które wskazywano w ramach różnorodnych koncepcji, jako elementy je konstruu-
jące, obok wymienionej wyżej fundamentalnej konieczności przez państwo
możliwie największej wolności jednostki zgodnie z ideami Oświecenia? Można
wskazać bardzo wiele takich czynników, w których upatrywano najlepszej
realizacji idei „państwa prawnego” w praktyce. Autorzy poszczególnych kon-
cepcji różnią się między sobą w szczegółach ich pojmowania oraz związków
między nimi.

Przede wszystkim w państwie określanym mianem „państwa prawnego”
istnieje konieczność odpowiedniego ukształtowania systemu prawnego z regu-
lacją sposobu jego tworzenia, hierarchii źródeł i kwestii treści, jakie powinno
zawierać. Istota takiego państwa wyraża się bowiem w fakcie, iż to prawo jest
najwyższym i najważniejszym regulatorem wszelkich stosunków w państwie.
Państwo uznaje tę wartość prawa i stawia je ponad władzę. W „państwie pra-
wa” organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, na co im prawo pozwala,
obywatele zaś wszystko to, czego im prawo nie zakazuje. Dlatego też zasada
legalizmu (inaczej legalności, nazywana też zasadą praworządności), a więc
oparcia wszelkiej aktywności państwa na prawie jest warunkiem *sine qua non*
„państwa prawnego”. Można tu za Z. Kubiakiem mówić o „prymacie prawa
nad innymi formami ekspresji woli rządzących”²¹. W kontekście akcentowania
zasady legalizmu, rozumianej jako konieczność oparcia wszelkiej aktywności
państwa na prawie, mówi się o przejściu od pojęcia „państwo prawne” do poję-
cia „państwo metod prawnych”; można się też spotkać z określeniem „państwo
rządzące się prawem”²².

Inne cechy, które z większym lub mniejszym natężeniem pojawiają się
w różnorodnych współczesnych koncepcjach i określają tym samym pewien
standard (ideę) państwa prawnego to²³:

²¹ Z. Kubiak, *Państwo prawne — idea, postulaty, dylematy*, PiP 1991 nr 7, s. 19.

²² Por. W. Staśkiewicz, *Demokratyczne państwo prawne w Polsce lat dziewięćdziesiątych: eufunkcyjność teorii i dysfunkcyjność praktyki*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 114.

²³ Wyliczenie za M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno — prawnej)*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*. *Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992, s. 41 i n. Podobne elementy wymienia S. Pilipiec,

- podział władz w państwie i niezależne sądownictwo,
- szczególna rola ustawy (obok konstytucji) — tylko ona może wyznaczać usytuowanie i działalność organów państwa, ustalać prawa, wolności i obowiązki obywateli, regulować zagadnienie własności (gwarancją prymatu konstytucji w systemie źródeł prawa i szczególnej roli ustaw zwykłych jest sądownictwo konstytucyjne)
- fachowy i apolityczny stan urzędniczy,
- poddanie decyzji administracyjnych niezawisłemu sądownictwu,
- dążenie do najwyższego wspólnego dobra i sprawiedliwości materialnej jako cel państwa,
- obowiązywanie konstytucji,
- parlamentaryzm jako środek realizacji celów państwa,
- pewność prawa,
- przewidywalność zachowań państwa,
- równość wobec prawa,
- pewność i nietykalność własności,
- zapewnienie sprawiedliwości i równych procedur,
- konieczność efektywności działań państwa.

O ile akcentowanie tych elementów jest wspólne dla rozważań zarówno polskich, jak i zagranicznych teoretyków prawa²⁴, socjologów, politologów itp., o tyle pozostaje sporne, czy państwo prawne miałyby się charakteryzować wszystkimi wyróżnianymi cechami łącznie, czy też jedynie niektórymi z nich, a także czy państwo prawne może posiadać wskazane cechy jedynie w jakimś określonym stopniu. Poza tym pozostaje niewyjaśnione jak owe cechy rozumieć, bowiem w dyskusjach, jak zauważa S. Wronkowska²⁵, częściej „posługujemy się hasłami, niż zadowalająco precyzyjnie wyjaśniamy”, co znaczą poszczególne instytucje, cechy, zasady. „W każdym razie — jak pisze J. Oniszcuk — konstytucje państw europejskich, będących pod wpływem koncepcji państwa liberal-

a dodatkowo wskazuje jeszcze suwerenność narodu, samorząd terytorialny. Zob. *tenże*, *Zasada demokratycznego...*, s. 453.

²⁴ Zob. np. cechy państwa prawnego wskazane przez K. Sterna w mowie rektorskiej wygłoszonej 15.10.1971 na Uniwersytecie Kolońskim, które przytacza M. Zmierczak, *Kształtowanie się...*, s. 21.

²⁵ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji...*, s. 64–65.

no–demokratycznego, rządzą się szeregiem zbliżonych zasad. Składają się na swoisty standard demokratycznego państwa prawnego”²⁶.

Uporządkowanie powyższych elementów, dotyczących przecież bardzo różnorodnych sfer funkcjonowania organizmu państwowo–prawnego proponuje L. Morawski, który ujmując społeczeństwo jako układ trzech podsystemów: politycznego, społecznego i ekonomicznego. Zasada „państwa prawnego” zakłada następujące warunki istnienia:

- na poziomie politycznym — oparte na zasadach większości prawo obywateli do wyboru ustroju politycznego przy zagwarantowaniu prawnej i faktycznej możliwości istnienia legalnej i zorganizowanej opozycji oraz pokojowej wymiany ekip rządzących,
- na poziomie społecznym — podstawowe prawa i wolności obywateli z wolnością zrzeszania się jako podstawą ustroju społecznego,
- na poziomie ekonomicznym — własność prywatna oraz wolny rynek jako podstawa systemu ekonomicznego²⁷.

Porządek oparty na zasadzie rządów prawa musi dodatkowo spełniać „warunek istnienia instytucji rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego” oraz „warunek sprawiedliwości transformacyjnej, z zastrzeżeniem, że to ostatnie założenie odnosi się przede wszystkim do społeczeństw w stadium transformacji, a mówiąc ściślej do społeczeństw, które przeszły od ustroju totalitarnego do ustroju liberalno–demokratycznego”²⁸.

Jako specyfikę polskich (również innych państw Europy Środkowo–Wschodniej) dyskusji o państwie prawa wskazuje się szczególnie, wręcz pierwszoplanową, rolę Trybunału Konstytucyjnego (sądów konstytucyjnych) we wskazywaniu poszczególnych elementów idei państwa prawnego. „W konsekwencji tego refleksja teoretyczna [...] wzmocniona została autorytetem orzeczeń Trybunału i jego znaczeniem w procesie kształtowania rzeczywistości normatywnej. [...]

²⁶ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 32.

²⁷ Autor wskazuje, że podobnie ujmuje problem N.S. Marsh, *The Rule of Law as a Supra — National Concept*, [w:] *Oxford Essays on Jurisprudence*, red. A.G. Guest, Oxford 1961 oraz J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 63. Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2003, s. 298 i n.

²⁸ *Tamże*, s. 299.

Tym samym dyskusje te dotyczą zasadniczo wybranych, ważnych z punktu widzenia *ratio decidendi* Trybunału, elementów idei państwa prawnego. Zapewne dlatego koncepcje państwa prawnego formułowane są przez polską doktrynę w znacznym stopniu pod wpływem potrzeb praktycznych. Podkreśla się w nich te »elementy składowe« koncepcji państwa prawnego, które w danej, konkretnej, sytuacji uznane zostały za szczególnie doniosłe i skuteczne dla zapewnienia jednostce godnej i bezpiecznej pozycji w państwie. Tym też tłumaczyć można brak w polskiej doktrynie prawa całościowej, »wyczerpującej« i jednoznacznej analizy treści idei [konstrukcji, koncepcji] państwa prawnego²⁹.

Rozwój sądownictwa konstytucyjnego spowodował uszczegółowienie zasady państwa prawnego, wskazując na szereg cech, jakie powinno spełniać prawo w państwie opartym na rządach prawa oraz na zasady, według których powinny działać organy państwa. Jest to rozwój w kierunku coraz większej aktywności tych sądów (w ramach generalnej tendencji dotyczącej też innych instytucji stosujących prawo)³⁰, które w sposób wyraźny wypowiadają się w obronie różnych wartości niezapisanych w obowiązujących przepisach.

Cechy, jakimi powinno wykazywać się państwo prawne są podobne w wielu krajach, które określane są tym mianem. Jeśli chodzi o polski Trybunał Konstytucyjny, to szczególną zbieżność wykazuje on względem orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, co nie może dziwić, zważywszy, że konstytucjonalizacja idei „państwa prawnego” w naszym kraju była nawiązaniem do niemieckiej idei *Rechtsstaat*³¹. Oba te sądy wykładając pojęcie „państwo prawne”, wskazały na „wynikanie” z niej takich zasad jak: godność człowieka, bezpieczeństwo prawne, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zakaz retroakcji prawa (*lex retro non agit*), zasada proporcjonalności środków do celów itp. Polski TK niejednokrotnie zresztą podkreślał, że nawiązuje do orzecznictwa swojego niemieckiego odpowiednika³².

²⁹ Zob. opinie różnych autorów przytoczone w E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 111.

³⁰ O problemie aktywizmu sędziowskiego zob. w rozdziale V.

³¹ E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 51–54. Autorka przytacza przekonujące argumenty na poparcie tej tezy. Na temat genezy „państwa prawnego” w naszym kraju zob. w rozdziale II.

³² Por. np. orzeczenia z 07.09.2004 r., P 4/04, (dostęp do wymiaru sprawiedliwości w państwie

3. PAŃSTWO PRAWNE A PRAWORZĄDNOŚĆ

Jak już wspomniano, w polskiej myśli polityczno–prawnej brak rodzimych koncepcji państwa prawnego, jednak do tradycji tej myśli należy bardzo bogata dyskusja o praworządności³³, która uitorowała drogę i wskazała kierunek przyszłych dyskusji o państwie prawnym.

Pojawienie się tego terminu w języku polskim datuje się na koniec XIX wieku; oficjalnie po raz pierwszy występuje w Słowniku warszawskim, w którym „praworządny” tłumaczony jest jako „rządzący się prawem, według prawa urządzony.”³⁴,

Omawiany termin rozwijał się w międzywojennym piśmiennictwie podejmującym problematykę ustrojową, jednak dyskusja nad nim nasiliła się najbardziej w okresie PRL, kiedy to odegrała szczególną rolę w legitymizowaniu prawideł „realnego socjalizmu”, w konsekwencji czego pojęcie praworządności kojarzone może być w odbiorze społecznym z socjalistyczną teorią prawa i państwa³⁵. W polskiej doktrynie prawa omawianego okresu doszło do utożsamienia pojęcia praworządności z pojęciem przestrzegania prawa, co więcej wskutek zredukowania jej do obowiązku przestrzegania każdego prawa, władza zyskała możliwość legitymowania swoich dowolnych poczynań, jak i łatwe podporządkowywanie swoich przeciwników politycznych, pod pozorem łamania przez nich legalnie ustanowionego prawa. Jak zauważa S. Wronkowska, „państwo prawne (w każdym z jego historycznie ukształtowanych ujęć) to zarazem państwo rządzące się prawem, a nawet dokładniej — ustawą, a więc w tym sensie państwo praworządne. Niemniej różne ujęcia państwa prawnego, nawet te najbardziej

prawa); 10.11.2004 r., Kp 1/04 (wolność zgromadzeń według europejskich standardów państwa prawnego); 19.04.2005 r., Ts 184/04 (rozumienie nadrzędności konstytucji w państwie prawa); 28.06.2006 r., SK 56/04 (ochronna funkcja prawa karnego w państwie prawa).

³³ Mowa o praworządności jako pewnej koncepcji doktrynalnej (której treść jest sporna w literaturze teoretyczno–prawnej), służącej m. in. jako standard oceny systemów prawno–ustrojowych, które kwalifikuje się jako praworządne lub niepraworządne, czy działań oraz decyzji organów państwowych w obrębie poszczególnych systemów prawnych. Por. W. Lang, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 510.

³⁴ J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 15.

³⁵ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji...*, s. 63.

formalne, są bogatsze w treść niż pojęcie państwa praworządnego”³⁶. Trybunał Konstytucyjny opowiadając się za oparciem pojęcia państwa prawnego na konstrukcji praworządności w znaczeniu materialnym³⁷ stwierdził, że „wymaga ona, by prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa, godne realizacji i ochrony z punktu widzenia ogólnospołecznego”³⁸.

W polskim piśmiennictwie prawniczym można spotkać się ze wskazaniem na dwie, właściwie wykluczające się tendencje w zakresie posługiwania się pojęciem praworządności. Z jednej strony pisze się o „znacznym przywiązaniu do pojęcia praworządności i stosunkowo częstym posługiwaniu się nazwami »państwo praworządne« i »państwo prawne«”³⁹. Z drugiej — jako charakterystyczny sygnalizuje się fakt, że wraz z nowelą grudniową pojęcie praworządności „zniknęło ze słownika politycznego, [...] a w nauce prawa konstytucyjnego bardzo nieliczni autorzy piszą o nim z uwagą równą okazywanej mu w przeszłości. Można śmiało powiedzieć, że pojęcie państwa prawnego wyparło pojęcie praworządności. Być może jest to emocjonalnie zrozumiałe. Jednak [...] opinia, że termin »praworządność« obciążony jest złą tradycją, co zmusza do jego odrzucenia, jest przesadzoną manifestacją polityczną”⁴⁰. Analiza polskiej literatury prawniczej ostatniego okresu prowadzi do wniosku, że obie te opinie są w jakimś stopniu słuszne. Mimo niechęci do ładunku ideologicznego, jaki niesie ze sobą pojęcie praworządności, „współczesna dyskusja na temat państwa prawnego jest w dużej mierze — jak zauważa A. Kubiak — kontynuacją sporu o formalne i materialne rozumienie praworządności”⁴¹. Również TK, gdy odnosi

³⁶ *Tamże*. Podobnie W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska — demokratyczne państwo prawne. (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, PiP 1990, nr 4, s. 24.

³⁷ Rozumianej w literaturze jako stan, w którym organy państwa działają na podstawie i zgodnie z prawem (praworządność formalna), a nadto prawo wyraża określone treści, m.in. jest równe dla wszystkich, gwarantuje prawa człowieka i obywatela itp.

³⁸ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1989 r.*, Warszawa 1990, s. 20–21. (W orzeczeniu z 24.VI.1998 r., K 3/98 potwierdzono, że w całym swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał stał na stanowisku praworządności materialnej.)

³⁹ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji...*, s. 63.

⁴⁰ A. Pułło, *Uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP*, *Studia Iuridica* 1995, t. 28, s. 127.

⁴¹ A. Kubiak, *Państwo prawne — idea, postulaty, dylematy*. PiP 1993, nr 8, s. 18. Pojęciem praworządności posługuje się, np. L. Morawski. Pozostając świadomym socjalistycznych konotacji tego pojęcia i odrzucając wynikający z tego ładunek ideologiczny, wykorzystuje je przy omawianiu problematyki

te pojęcia do pewnej koncepcji doktrynalnej, zdaje się traktować je często zamiennie, natomiast o zasadzie praworządności pisze, iż jest ona „podstawową zasadą funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego”⁴². Wyjaśnijmy też, że zgodnie z terminologią przyjętą w piśmiennictwie i orzecznictwie konstytucyjnym, to, co kiedyś (art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy Małą Konstytucją⁴³) wyrażała zasada praworządności, zawiera się obecnie w zasadzie legalizmu (legalności) z art. 7 Konstytucji, adresowanej wyłącznie do organów państwowych⁴⁴. Niemniej jednak w omawianym orzecznictwie zasada praworządności formalnej jest często utożsamiana z zasadą legalizmu⁴⁵.

4. FORMALNE I MATERIALNE PAŃSTWO PRAWA

Obydwa omawiane ujęcia państwa prawnego konstruowane są przez odwoływanie się do odpowiednich wartości. Zbudowanie katalogów wartości uwzględniających ten podział napotyka na trudności. Są one konsekwencją bardziej ogólnego problemu braku niezawodnego kryterium pozwalającego

pozytywistycznej i niepozytywistycznej koncepcji państwa prawnego, nazywając je zamiennie koncepcją formalnej i materialnej praworządności, *tenże*, *Główne problemy...*, s. 293–303. J. Wróblewski wykorzystuje konstrukcję „praworządności” przy teoretycznej interpretacji problemu państwa prawnego. Zob. *tenże*, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, PiP 1990, nr 6, s. 3–16. Uczony zakłada, że podstawowym, minimalnym założeniem jakie przyjmuje się w państwie prawnym jest założenie, że jest ono praworządne.

⁴² Por. wyr. z 16.12.2003 r., SK 34/03.

⁴³ Art. 3 ust. 2: „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”. Natomiast w ust. 1 zawarta była zasada praworządności formalnej: „Przestrzeganie praw RP jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa”.

⁴⁴ Art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Czym innym jest natomiast obowiązek przestrzegania prawa przez obywateli (wyrażony w art. 83 Konstytucji), który jest immanentną cechą samego prawa, wynikającą z jego istoty i zabezpieczoną całym systemem sankcji i jako taki nie wymaga żadnego dodatkowego konstytucyjnego potwierdzenia.

⁴⁵ Por. np. wyr. SK 34/03 czy 03.04.2001 r., K 32/99. Jeśli chodzi o wzajemny stosunek tych dwóch zasad, to Z. Tobor zauważa, że jest odwrotnie niż twierdzi TK: to zasada legalności obejmuje zasadę praworządności. Autor pisze, że w tym kierunku poszedł też polski ustrojodawca w 1997 r., rezygnując z wyrażenia tej drugiej w Konstytucji. Zob. *tenże*, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 96.

przesądzić, co jest wartością materialną a co formalną, jak również faktu występowania punktów stykowych w omawianych koncepcjach państwa prawnego⁴⁶. W związku z tym w literaturze spotyka się rozbieżności co do rozumienia tego, co jest aspektem formalnym a co materialnym czy proceduralnym państwa prawnego⁴⁷.

Spełnianie przez prawo danego państwa określonych wymogów formalnych czy materialnych nie wystarcza do zakwalifikowania go jako państwa prawnego. Drugim elementem wszelkich koncepcji państwa prawnego jest konieczność przestrzegania postanowień prawa przez organy państwa. Różnice między formalną a materialną koncepcją państwa prawnego przedstawmy za J. Nowackim w następujący sposób. Pierwsza z nich obejmuje dwa łącznie występujące rodzaje postulatów:

- 1) prawo obowiązujące w danym państwie powinno spełniać określone postulaty formalne,
- 2) organy państwa powinny działać zgodnie z tym prawem i na jego podstawie⁴⁸.

W ramach materialnego ujęcia państwa prawnego autor wskazuje dwie jego wersje różniące się sposobem rozstrzygnięcia kolizji między postanowieniami prawa a materialnymi postulatami, których postanowienia prawa nie realizują. Wersja pierwsza, określona jako „ściśle przestrzeganie prawa” obejmuje trzy łącznie występujące postulaty:

⁴⁶ J. Nowacki, ..., s. 90.

⁴⁷ Według niektórych teoretyków takie cechy jak niesprzeczność, jasność, stabilność odpowiedni sposób publikowania mają charakter materialny („rzeczowy”), bo oprócz formalnej poprawności systemu zapewniają również jego zgodność z moralnością, zob. np. L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978. Można jednak, za R. Dworkinem zgłosić zastrzeżenie, że jest to „dziwne” pojmowanie moralności, bo to, że jakieś prawo pozytywne jest, np. niejasne, sprzeczne czy nazbyt ogólnikowe, nie czyni go moralnym ani niemoralnym; moralna kwalifikacja prawa jest możliwa dopiero w kontekście celów i sposobów zastosowania (Poglądy Dworkina za R. Tokarczyk, *Historia filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 324). Z kolei sędzia TK W. Sokolewicz w zdaniu odrębnym do wyroku z 18.05.1997 r., K.26/96 sprzeciwiając się opowiadaniu się przez TK za określonym systemem moralnym, skoro nie jest on wyrażony w prawie pozytywnym, ogranicza rozumienie zasady państwa prawnego, jak również *rule of law*, „głównie [...] do kwestii proceduralnych”. „Proceduralność” tych zasad jest tu traktowana jako przeciwieństwo „materialności”.

⁴⁸ J. Nowacki, *Formalne państwo...*, s. 219 oraz *tenże*, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 78.

- 1) prawo obowiązujące w danym państwie powinno spełniać odpowiednie wymogi materialne,
- 2) prawo to powinno zarazem spełniać odpowiednie wymogi formalne,
- 3) organy państwa powinny działać zgodnie z tym prawem i na jego podstawie⁴⁹.

W drugiej wersji ujęcia materialnego wymóg przestrzegania prawa nie ma charakteru bezwzględny i zostaje zniesiony w sytuacjach, w których prawo pozytywne nie realizuje wymogów treściowych, włączanych przez oceniającego do materialnego pojmowania praworządności⁵⁰. Wymogi te przybierają postać „zasad”, „podstaw”, „założeń” a sprowadzają się najczęściej do pojęć sprawiedliwości, słuszności, moralności czy celowości.

Jak pisze E. Morawska „historycznym punktem wyjścia idei *Rechtsstaat* było ujęcie formalne „państwa prawnego”⁵¹. Tradycyjnie w tym modelu państwa prawnego podkreśla się konieczność ukształtowania zespołu formalno-prawnych instytucji i gwarancji praworządności, które regulowałyby zakres, formę i metody działania organów władzy publicznej (w szczególności władzy wykonawczej). Żaden z tych wymogów nie dotyczy treści prawa; w związku z tym można je umownie określić jako „zewnętrzne” wartości prawa⁵². Należą do nich przede wszystkim ogólność prawa, niesprzeczność, zakaz retroakcji, nakaz publikacji aktów normatywnych czy możliwość przewidywania przyszłych decyzji organów państwa.

⁴⁹ J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane ...*s. 112.

⁵⁰ Tenże, s. 121

⁵¹ E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 64. J. Nowacki podaje, że formalne znaczenie państwa prawnego wywodzi się z prac E.J. Stahla, według którego cechą wyróżniającą takie państwo jest sposób i charakter realizacji określonych celów, a nie same cele. J. Nowacki, *Formalne państwo...*, s. 208.

W kontekście formalnego państwa prawnego mówi się też o wyrosłej z pozytywistycznie zorientowanej XIX-wiecznej nauki prawa idei *Gesetzesstaat*, wyrażającej przekonanie, że cały porządek prawny jest porządkiem prawa stanowionego, zaś państwo i prawo daje się zredukować do mającej bezwzględny prymat ustawy. Trzeba jednak uściślić, że podkreślanie roli ustawy jako jedynej pierwotnej i jedynej źródła prawa charakteryzuje przede wszystkim jedną ze skrajnych odmian *Gesetzesstaat*, mianowicie *Gesetzespositivismus*. Zob. na ten temat J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. nac. G. Skąpska, Kraków 1992, s. 221–222.

⁵² J. Nowacki, ... s. 72.

Twórca interesującego nas terminu, R. von Mohl, przypisywał mu znaczenie materialne. Wymienione przez niego osiem zasad państwa prawnego, które dla jego zaistnienia muszą być spełnione łącznie, mają — mimo odmiennej terminologii — ten sam zakres znaczeniowy, co współczesne prawa obywatelskie i prawa człowieka zapisane w konstytucjach wielu państw, w tym polskiej. Są to: prawo do życia; zasada czynienia wszystkiego, co nie jest prawem zabronione; jednakowe prawo wszystkich uzdolnionych do udziału w sprawach publicznych; wolność osobista; wolność wyrażania myśli; wolność wyznań religijnych; prawo przenoszenia się z miejsca na miejsce; prawo zakładania dobrowolnych stowarzyszeń, mających na celu dążenie do jakichś dozwolonych, tj. nieprzeciwnych prawu i nieszkodliwych ogółowi, przedsięwzięć⁵³.

Niewątpliwą zaletą ujęcia formalnego jest przykładanie w nim dużej wagi do konieczności zapewnienia przez prawo gwarancji bezpieczeństwa, które to zadanie daje się jakby naturalnie osiągnąć dzięki traktowaniu prawa jako pewnej wartości ahistorycznej, stałej i jednoznacznej. Z kolei w krytyce ujęcia formalnego bardzo często wykorzystywany jest kontrowersyjny, jak to wykażę dalej, pogląd, że słabość tej koncepcji uwidoczniła się w okresie totalitarnego bezprawia z okresu II wojny światowej. Zgodnie z tym poglądem w hitlerowskich Niemczech pod pozorem formalnej prawidłowości nazistowskiego prawodawstwa legitymowano skrajne bezprawie, sprzeczne z elementarnymi zasadami słuszności wyznawanymi przez społeczność międzynarodową, ogólnoludzką (naszego kręgu kulturowego). Niemiecki filozof i prawnik G.L. Radbruch, pisał, że doświadczenia 12 lat „ustawowego bezprawia” z czasów III Rzeszy są dobitnym przykładem, do czego może doprowadzić formalistyczna interpretacja zasady rządów prawa. Faszystowskie ustawy przedstawiane przez jej twórców jako zgodne z panującym w III Rzeszy prawem, były naruszeniem elementarnych norm moralnych: prawa do życia, sprawiedliwości i równości (np. akty normatywne, które prowadziły do eksterminacji Żydów i Cyganów). Sytuacja ta powoływana jest jako wymowny argument mający przekonywać, że prawo nie

⁵³ A. Bosiacki, *Robert von...*, s. 327. Autor przytacza za J. Baszkiewiczem i F. Ryszką interesujący fakt, że dzieło von Mohla zostało przełożone w 1864 r. na język polski i wprowadzone jako obowiązujący podręcznik na ziemiach zaboru rosyjskiego. „Dzięki pracy Roberta von Mohla polscy uczeni i inni adepci nauk społecznych mieli możliwość wychowania się na metodzie poznawania państwa nowoczesnego, słabo dającej się pogodzić z rzeczywistością polityczną czasu zaborów. Metoda taka zaowocowała po odzyskaniu niepodległości”. A. Bosiacki, *j.w.*, s. 328.

może pozostawać neutralne wobec takich wartości jak godność i życie ludzkie. Naprzeciw potrzebom udoskonalenia formalnej koncepcji państwa prawnego i wyeliminowania zagrożeń, jakie stwarza w praktyce, wychodzić ma materialna („demokratyczna”, „aksjologiczna) koncepcja „państwa prawnego”. Zakłada ona bowiem, że prócz pewnych postulatów formalnych, prawo realizuje również określone warunki materialne — gwarantuje podstawowe prawa obywatelskie, respektuje zasady demokracji i jest w jakimś sensie słuszne⁵⁴. Analiza stosunków prawnych panujących w III Rzeszy prowadzi G. Radbrucha do stwierdzenia, że przestrzeganie prawa nie zawsze przynosi korzyść narodowi. Nie znajduje on uzasadnienia dla przestrzegania prawa niesprawiedliwego, które służy zaspakajaniu potrzeb rządzących i nie spełnia swego podstawowego zadania, jakim jest stworzenie poczucia bezpieczeństwa. Charakter takiego prawa budzi, zdaniem G. Radbrucha, wątpliwości. W konsekwencji samowolnie stanowione ustawy, nie gwarantujące ludziom elementarnych praw, a przeciwnie przeczące im, nie mogą obowiązywać ani obywateli, ani prawników⁵⁵.

Powojenne pisma G. Radbrucha⁵⁶, na czele z jego „formułą”, korespondują z drugą wersją przedstawionego wyżej materialnego ujęcia państwa prawa. Przede wszystkim jednak znajdują się w centrum trwającego współcześnie, wyraźnie zauważalnego w polskiej nauce prawa, sporu między zwolennikami pozytywistycznej i niepozytywistycznej interpretacji państwa prawa⁵⁷.

Pozytywistyczną koncepcję państwa prawa wiąże się w literaturze z praworządnością formalną, która jest zasadą zobowiązującą do przestrzegania prawa bez względu na jego treść, zaś niepozytywistyczną — z praworządnością materialną, zobowiązującą do przestrzegania prawa o określonej treści.

⁵⁴ Można to określić jako ewolucję zasady państwa prawnego w kierunku *rule of law*. W kontekście zbliżania sposobu pojmowania tych dwóch pojęć mówi się w literaturze o tzw. „modelu synkretycznym”. Zob. D. Mockle, *Etat de droit et la theorie de la rule of law*, Cahiers de droit, Montreal 1994, vol. 35, nr 4, s. 823–904. Typowe z tego punktu widzenia miałyby być wprowadzenie w Kanadzie z inicjatywy Sądu Najwyższego w 1992 r. pojęcia „państwa prawa”, zwróconego w kierunku elementów celowości wywodzących się z tradycji *rule of law*.

⁵⁵ M. Szyszkowska, *Zarys filozofii...*, s. 221.

⁵⁶ Zob. G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*, Süddeutsche Juristen — Zeitung, 5/1946, s. 105–108.

⁵⁷ Przykładem jest polemika toczona na łamach Państwa i Prawa między L. Morawskim (*Spór o pojęcie państwa prawnego*, PiP 1994, nr 7–8, s. 3–12) a W. Gromskim i K. Działochą (*Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, PiP 1995, nr 3, s. 4–16).

Przyjmijmy za L. Morawskim, że podstawowe różnice między dwoma przeciwstawnymi stanowiskami sprowadzają się do następujących kwestii:

- zakładanej koncepcji źródeł praw,
- sposobu w jaki normy prawne mogą utracić moc obowiązującą,
- granic obowiązku posłuszeństwa wobec prawa⁵⁸.

Według pozytywistów, norma prawna może stracić moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostanie uchylona przez inną normę prawną (klauzulę derogacyjną) lub skutek powszechnie akceptowanych reguł kolizyjnych. Z kolei niepozytywiści twierdzą, że do derogacji normy prawnej może prowadzić również jej niezgodność z elementarnymi standardami moralnymi lub zasadami racjonalności. Skutek derogacyjny wywołuje tylko taka niezgodność, która ma wyjątkowo rażący charakter (*lex iniustissima non est lex*). G. Radbruch ujmując to tak: „Konflikt między sprawiedliwością i bezpieczeństwem prawnym należałoby rozwiązać w ten sposób, ażeby prawo pozytywne zagwarantowane przez ustawodawstwo i władzę państwową miało pierwszeństwo również i wtedy, gdy treściowo jest niesprawiedliwe i niecelowe, chyba, że sprzeczność ustawy pozytywnej ze sprawiedliwością osiąga taki stopień, że ustawa jako »prawo niesprawiedliwe« powinna ustąpić sprawiedliwości”⁵⁹. W podobny sposób ujmując problem J. Rawls, którego zdaniem „niesprawiedliwość prawa jest tak samo niewystarczającym powodem do nieprzestrzegania prawa, jak formalnie wiążąca moc aktu legislacyjnego nie jest wystarczającą racją do jego przestrzegania. Jeśli bowiem podstawowe instytucje w państwie są sprawiedliwe, to jesteśmy zobowiązani do respektowania nawet niesprawiedliwych praw, chyba że ich niesprawiedliwość przekroczyła dającą się tolerować miarę”⁶⁰.

Jeśli chodzi o problem granic obowiązku przestrzegania prawa to w przekonaniu pozytywistów ma on charakter bezwzględny i może być uchylony wyłącznie przez same przepisy prawne. Niepozytywiści z kolei podnoszą, że w przypadku naruszenia przez prawo elementarnych standardów moralnych

⁵⁸ Zob. L. Morawski, *Główne problemy...*, i cytowaną tam literaturę, s. 304 i n.

⁵⁹ G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] M. Szyszkowska, *Zarys filozofii prawa*, Białystok 2000, s. 262.

⁶⁰ J. Rawls, *Theory of Justice*, Harvard–Cambridge 1972, s. 350, za L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 264.

obywatel może odmówić posłuszeństwa normie prawnej, a organ państwa jej zastosowania⁶¹.

Jak podnoszą przeciwnicy pozytywistycznej koncepcji państwa prawa, wyraźnie zawodzi ona, gdy stosuje się ją do oceny reżimów totalitarnych i w ten sposób utrudnia realizację warunku sprawiedliwości transformacyjnej odnoszącej się do problemu legitymacji moralnej do sprawowania władzy w ustroju liberalno–demokratycznym przez byłe kadry aparatu totalitarnego⁶². Zakładana przez nich (m.in. przez R. Alexego⁶³) możliwość wykorzystania niepozytywistycznej interpretacji zasady państwa prawa w społeczeństwie okresu transformacji zyskała praktyczne potwierdzenie dzięki zastosowaniu formuły Radbrucha w orzecznictwie sądów niemieckich. Funkcjonowała ona bowiem najpierw jako instrument do usunięcia aktów ustawowego bezprawia po rządach nazistowskich, a w latach 90. — w związku z brakiem w tym zakresie inicjatywy ustawodawcy — wykorzystano ją do oceny ustaw byłej NRD.

Zaprezentowane powyżej rozumowanie — ściśle, wręcz synonimicznie łączące pojęcie formalnego państwa prawnego z pozytywizmem — natrafia na zdecydowaną krytykę J. Nowackiego. W nawiązaniu do źródeł koncepcji formalnego państwa prawnego i jej rozwoju na przestrzeni wieków podnosi on, że nie tylko pozytywiści pojmowali państwo prawa w sposób formalny (F.J. Stahl prezentował światopogląd chrystianizmu), zaś pozytywiści opowiadali się za materialnym państwem prawa (dla R. von Mohla jedynym rodzajem prawa było prawo pozytywne). Poczyniony przez niego przegląd koncepcji kreślonych już przed półtora wiekiem, od F.J. Stahla do J. Rawlsa, pokazuje, że na formalne państwo prawne składał się tak szeroki zbiór różnorodnych elementów, że trudno określić je jakąś jedną charakterystyką⁶⁴.

⁶¹ Ma to uzasadniać klasyczne elementy niepozytywistycznej koncepcji państwa prawa: instytucję cywilnego nieposłuszeństwa i urzędowego odstępstwa od reguł prawnych. O prawie do oporu wspomina też twórca pozytywizmu prawniczego, J. Austin. Jednak możliwość wypowiedzenia posłuszeństwa ściśle wiąże się w jego koncepcji z zasadą użyteczności, a więc ustaleniem czy upadek zwierzchnictwa społeczeństwu się opłaca. J. Austin generalnie uznaje, że istnienie dowolnych reguł (o ile tylko są przestrzegane i stabilne) jest korzystniejsze, podobnie jak jakikolwiek rząd jest zawsze lepszy niż anarchia, do której obalenie suwerena niechybnie prowadzi. Zob. K. Dybowski, *Johna Austina filozofia prawa*, Toruń 1991, s. 90–94.

⁶² L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 254 i 273.

⁶³ R. Alexy, *W obronie niepozytywistycznej koncepcji prawa*, PiP 1993, nr 11–12, s. 34–49.

⁶⁴ Wymieńmy tylko niektóre z nich autorstwa wybranych starszych oraz współczesnych twórców,

W kontekście krytyki formalnej interpretacji koncepcji państwa prawnego należy zresztą mieć na uwadze, że Radbruchowska teza o związku prawa z moralnością dotyczy pewnej wyjątkowej sytuacji w systemie prawa, mianowicie istnienia ekstremalnie niesłusznej ustawy. Co więcej kwestia charakterystyki faszystowskiej filozofii prawa nie jest wcale tak oczywista jak to się nieraz przedstawia, a pozytywizm nie był ani doktryną dominującą, ani źródłem inspiracji dla nazizmu. Poczynione przez J. Nowackiego ustalenia dowodzą, że III Rzesza nie była państwem prawnym nie tylko w świetle materialnego ujęcia państwa prawnego, ale również w świetle formalnego jego rozumienia⁶⁵. Prawo miało wyczerpywać się w państwie „volkistowskim”, a sama ustawa nie mogła funkcjonować w izolacji od stojącej ponad prawem pozytywnym „woli Führera”, na której zresztą opierała całe swe obowiązki⁶⁶. Poza tym wiele

występujące obok bezwzględnej i podstawowej konieczności zakotwiczenia wszelkich działań państwa w prawie: państwo powinno dokładnie określać drogi i granice swego działania, zapewniać sferę nietykalnej wolności swoich obywateli, funkcjonariusze państwowi mają występować przeciwko niezgodnym z ustawami nakazom zwierzchników, podejmując działania demonstracyjne, odmawiając wykonania takich nakazów, bądź podając się do dymisji, wymiar sprawiedliwości ma być oddzielony od administracji, sędziowie niezawisli i nieusuwalni (F. Stahl); konstytucyjne unormowanie organizacji państwa i kompetencji jego organów, oddzielenie sądownictwa od administracji i poddanie działań tej ostatniej orzecznictwu sądów, ograniczenie rządu przy powoływaniu sędziów orzekających w dziedzinie prawa publicznego, zakaz bycia sędzią *in causa sua* (O. Bär); „organiczne wzmocnienie” władzy sądowniczej przez udział ławników i sądy przysięgłych, ochrona sfery praw jednostki przed ingerencją państwa, odrębna jurysdykcja administracyjna o odpowiednio unormowanej procedurze, opartej na zasadzie kontradiktoryjności (R. von Gneist); ogólność i jasność sformułowań przepisów prawa, należyte ich ogłaszanie, nie zawieranie w prawie sformułowań wzajemnie się wykluczających i wymagających niemożliwości, stałość prawa w czasie, zakaz działania prawa wstecz, zgodność działań urzędowych z obowiązującym prawem (L.L. Fuller); konsekwentne i bezstronne stosowanie prawa (sprawiedliwość formalna) i wynikające z tego postulaty: nienarzucania prawem obowiązku czynienia tego, czego czynić się nie da, podobnego traktowania podobnych przypadków, publicznego ogłaszania prawa, poszanowania zasady *nullum crimen sine lege, lex retro non agit*, rozstrzygnięcia powstających wątpliwości autorytatywną wykładnią, zapewnienia egzekucji norm i reguł dowodowych gwarantujących procedury dochodzenia praw (J. Rawls). Na temat tych i innych zwolenników formalnego państwa prawnego zob. J. Nowacki, *Formalne państwo...*, s. 209–218.

⁶⁵ J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane...*, s. 137–173.

⁶⁶ Por. B. Wrzochalski, *Ze studiów nad filozofią prawa Karla Larenza w Trzeciej Rzeszy*, [w:] *Studia nad faszyzmem i zbrodniami hitlerowskimi*, t. 14, Wrocław 1991, s. 87. Radbruch oskarżając pozytywizm miał na myśli nie tyle określoną doktrynę filozoficzną, co raczej wymaganą przez pozytywizm postawę posłuszeństwa wobec prawa, która — w połączeniu z rygorystycznym wychowaniem w duchu pruskim i skutecznym zastraszaniem przez nazistowski terror — przerodziła się u Niemców w poczucie bezwzględnego obowiązku posłuszeństwa wobec każdej władzy i każdego, nawet niesprawiedliwego prawa.

aktów zmuszających do zbrodniczej działalności wydawane było w III Rzeszy niejako poza prawnym mechanizmem, w postaci sprzecznych z postanowieniami konstytucji tajnych zarządzeń A. Hitlera czy instrukcji ministrów. Wreszcie uchwałą „Wielkoniemieckiego Reichstagu” z 26 kwietnia 1942 r. upoważniono Führera „do czynienia wszystkiego, co służy osiągnięciu zwycięstwa” i postanowiono, że „nie jest on związany żadnymi przepisami obowiązującego prawa”⁶⁷. Opisane wyżej działania są absolutnie niedopuszczalne z punktu widzenia formalnych wymogów państwa prawnego.

Powojenne propozycje G. Radbrucha, jakkolwiek punkt wyjścia jego koncepcji oparty jest na uproszczonej wizji rzeczywistości panującej w hitlerowskich Niemczech, wywarły wielki wpływ na orzecznictwo sądowe i piśmiennictwo polityczno–prawnicze. Uważa się, że podważyły one założenia, na których opiera się czysto pozytywistyczna koncepcja państwa prawa, i poprowadziły do wniosku, że współcześnie należy formułę państwa prawnego postrzegać jako połączenie pewnych wymogów formalnych i materialnych. Mimo to, mają rację również ci autorzy, którzy konstatują, że rzeczywistość polityczno–prawna pokazuje aktualność przedstawionej kontrowersji. Jest ona w rzeczywistości refleksem sporu bardziej ogólnego o samo pojęcie prawa, a praktyka polityczno–prawna większości współczesnych państw opiera się od XIX wieku na pozytywistycznej interpretacji zasady państwa prawa, która to wciąż jest najbardziej typowa dla myślenia prawniczego⁶⁸. W naszym kraju przejawem tendencji pozytywistycznej jest, np. podkreślanie przez Trybunał Konstytucyjny, że źródłem prawa w Polsce „są wyłącznie akty normatywne, a normy prawne zawarte w takim akcie nie mogą utracić mocy obowiązującej z tego powodu, iż są niesłuszne, niesprawiedliwe czy nieracjonalne”⁶⁹.

W państwach demokratycznych możliwości dramatycznego konfliktu prawa i moralności są ograniczone, ponieważ współczesne demokracje zaakceptowały podstawowe prawa i wolności obywatelskie — nastąpiła pozytywizacja prawa natury. Ewentualne zaś przypadki zaistnienia praw niesłusznych mogą być skorygowane przez instytucje demokratyczne. Wydaje się więc, że w tej

⁶⁷ J. Nowacki, *Praworzędność. Wybrane...*, s. 159.

⁶⁸ Por: L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 247; J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty...*, 221.

⁶⁹ L. Morawski, *Wstęp do...*, s. 247.

sytuacji — parafrazując słowa R. Alexego — w argumentacji zwolenników niepozytywistycznej koncepcji państwa prawa argument z niegodziwości (formuła Radbrucha) musi ustąpić miejsca argumentowi z zasad.

5. PAŃSTWO PRAWNE A DEMOKRACJA

Ideę państwa prawnego w zachodniej myśli polityczno–prawnej od początku ściśle łączono z ideą demokracji. Można mówić o równoległym ich rozwoju od czasów pojawienia się pierwszych prac na ten temat w pismach starożytnych myślicieli, po współczesne rozbudowane zapisy w różnych dokumentach dotyczących międzynarodowej ochrony praw człowieka i obywatela⁷⁰.

Również większość doktryny prawa w naszym kraju uznaje demokratyczne pochodzenie władzy państwowej i demokratyczny tryb tworzenia prawa za immanentny składnik koncepcji państwa prawnego. Niech jako egzemplifikacja takiego podejścia do problemu posłużą słowa J. Zakrzewskiej: „Dla państwa prawnego nie jest obojętne, czy będzie to państwo demokratyczne, faszystowskie czy autorytarne”⁷¹. Inni wyrażają ten związek jeszcze dobitniej twierdząc, że dodawanie przed omawianym pojęciem przymiotnika „demokratyczne” „wydaje się niecelowe, ponieważ odwołuje się do swoistej tautologii”⁷². W warunkach polskiego ukonstytuowania zasady państwa prawnego w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji) należałoby przyjąć, iż współczesne państwo prawne opiera się na tych trzech klauzulach łącznie. Artykuł 2 Konstytucji tworzy pewną całość, stanowiąc o związku państwa z prawem, o roli tego prawa, charakterze

⁷⁰ Zob. na ten temat interesujący esej Z. Maciąga, *Idea państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w prawie międzynarodowym*, [w:] *Dziedzictwo prawne XX wieku. Księga pamiątkowa z okazji 150-lecia TBSP UJ*, Kraków 2001, s. 219–245. Autor pokazuje wspólny rozwój tych idei na przestrzeni kilkudziesięciu wieków w pismach filozofów i prawników, ich łączne wykorzystanie w uregulowaniach konstytucyjnych różnych państw oraz w międzynarodowych aktach prawnych w zakresie ochrony praw człowieka i integracji europejskiej.

⁷¹ J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 10.

⁷² A. Sylwestrzak, *Aktualność problematyki podziału władz*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, red. L. Dubel, Lublin 2003, s. 145.

i sposobie jego tworzenia oraz o jego społecznej funkcji. Konstytucja RP „odrzuca formalistyczną koncepcję państwa prawnego i wiąże prawo z jego treścią (wartościami) i sposobem uchwalania”⁷³. Podstawowa formuła, jaką w tym zakresie przyjmuje TK, a która podlega następnie rozwijaniu na tle konkretnych stanów faktycznych, brzmi: „urzeczywistnianie sprawiedliwości jest — w świetle art. 2 Konstytucji — istotnym dopełnieniem i wypełnieniem demokratycznego państwa prawnego”⁷⁴.

W polskiej literaturze przedmiotu cytuje się również pogląd mówiący o tym, że państwo prawa jest etapem doskonalącym i uzupełniającym demokrację⁷⁵. Współgra on do pewnego stopnia z prezentowanym przez A. Kubiaka przekonaniem, że „pojęcia te („państwo prawne” i „państwo demokratyczne”) mają charakter dynamiczny i historycznie rozwijają się równolegle i współzależnie. Bez postępującej demokratyzacji współczesnego państwa idea państwa prawnego nie uzyskalaby właściwej sobie dynamiki. Z drugiej zaś strony utrzymanie, czy raczej utrwalenie ustroju demokratycznego, nie zawsze byłoby możliwe bez konsekwentnej realizacji postulatów państwa prawnego”⁷⁶. Poza tym, jak przypomina W. Sokolewicz, „*iunctim* między demokracją a praworządnością już dość dawno wykazano w literaturze fachowej”⁷⁷.

Część doktryny, zarówno zachodniej jak i polskiej, rozdziela te dwa pojęcia, twierdząc, że rządy prawa to tylko jedna z właściwości, jakie mogą przysługiwać systemom prawa i „nie należy jej mylić z demokracją, sprawiedliwością, równością, prawami człowieka i poszanowaniem godności ludzkiej”⁷⁸. Demokrację traktuje się jako sposób zorganizowania władzy, przyjęty na gruncie określonych przekonań politycznych. Państwo prawa jako suma reguł o czysto prawnym charakterze, jako „zasada apolityczna” nie przesądza formy państwa⁷⁹. Z kolei A. Pułło przeciwstawia się traktowaniu zasady państwa prawnego jako swoi-

⁷³ J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 10.

⁷⁴ Wyr. z 24.06.1998 r., K 3/98.

⁷⁵ J. Favoreau, *De la démocratie et L'Etat de droit*, „Le Débat” 1991, nr 64 za J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 9.

⁷⁶ A. Kubiak, *Państwo prawne...*, s. 26.

⁷⁷ W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska...*, s. 23.

⁷⁸ J. Raz, *The Authority of law*, Oxford 1979, s. 210.

⁷⁹ Por. pozycje niemieckich autorów przytoczone przez J. Nowackiego, *Rządy prawa...*, s. 42.

stego „*Mischmaschu* nauki prawa [...] kumulującego wszystkie wartości sytemu prawa i ustroju państwa”⁸⁰. Przyznaje jednak, że nie można państwa prawnego oderwać od aksjologii państwa demokratycznego i, że w naszym kraju tendencja traktowania obu określeń jako synonimów, jest „rodzajem odreagowania za długie doświadczenia z systemem politycznym socjalizmu”⁸¹.

Reasumując, na tle zarysowanych powyżej kontrowersji przeciwstawiających sobie różne, nieraz krańcowo odmienne poglądy, przekonująco zdają się brzmieć opinie akcentujące w formule państwa prawnego połączenie pewnych wymogów formalnych i materialnych z wartościami zawartymi w ustroju demokratycznym⁸². R. Dworkin stwierdza, że nie należy poprzestawać jedynie na *the rule — book conception* rządów prawa (koncepcja zgodności z literą prawa), lecz trzeba ją rozszerzyć idąc w kierunku *the rights conception* rządów prawa (aspekt słusznościowy).⁸³ W. Lang pisze, że minimalne standardy państwa prawnego, o których mówił L.A. Hart czy J. Raz ustępują miejsca tzw. „podwyższonym” standardom państwa prawnego, które rozwijały się przez ostatnie 50 lat XX wieku w treści międzynarodowych konwencji, narodowych konstytucji i prawa pisanego (*statutory provisions*)⁸⁴. Ewolucja polega na tym, że te ostatnie mają o wiele bardziej kompleksowy i wymagający charakter i obejmują swym zakresem nie tylko prawa I, ale również II i III generacji. W rzeczywistości jednak o spełnianiu przez dany system prawny (ustrój państwowy) wymogów państwa prawnego nie decyduje ich zapisanie w przepisach prawa, lecz ich implementacja w działalności sądów i innych organów w państwie.

Jak dowodzi L. Morawski, zarówno anglosaska zasada rządów prawa (*the rule of law*), jak i jej kontynentalny odpowiednik — koncepcja państwa prawa (*Rechtsstaat*) od początku wiążą się ściśle z podstawowymi pryncypiami ustroju liberalno–demokratycznego⁸⁵, co uwidacznia się przede wszystkim

⁸⁰ A. Pułło, *Państwo prawne...*, s. 122.

⁸¹ *Tamże*, s. 123.

⁸² Por. np. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 37

⁸³ R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Oxford 1986, s. 11 i n.

⁸⁴ Por. W. Lang, *The european standards of the rule of law*, *Comparative Law Review* vol. 8, Toruń 1998. Używa on określenia „*elevated standards of the rule of law*”. Autor uważa też, że kontrowersja między zwolennikami pozytywistycznej (formalnej) i niepozytywistycznej (materialnej) koncepcji państwa prawnego jest „przestarzała i bezpłodna z kognitywistycznego punktu widzenia”. *Tamże*, s. 81.

⁸⁵ L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 297. Gdyby jednak cofnąć się do wyjściowej koncepcji

w tym, że konstytucje państw europejskich rządzą się szeregiem zbliżonych zasad, składających się na swoisty standard demokratycznego państwa prawnego. Nawiązując do poglądów F. Fukuyamy ustroj demokracji liberalnej jako przedmiot światowego konsensusu, jest jedynym politycznie legitymowanym systemem, stanowiącym kres ideologicznej ewolucji ludzkości⁸⁶.

w ujęciu jej autora, R. von Mohla, to trzeba przypomnieć, że mimo iż był liberałem o wolnościowych poglądach, nie deklarował się jako zwolennik jakiejś jednej formy ustrojowej — „z samego celu państwa prawnego nie wypływa jeszcze koniecznie jakaś pewna forma rządu”, państwem prawnym mogą być zarówno demokracje („ludowładztwa”), ale także arystokracje i monarchie („jedynowładztwa”), za A. Bosiacki, *Robert von...*, s. 324 i 327.

⁸⁶ Za J. Chevallier, *Import państwa...*, s. 91.

II

R O Z D Z I A Ł

ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

1. GENEZA ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM I KONSTYTUCJI Z 1997 R.

„Prawo rozkazuje tak królowi, jak poddanemu królewskiemu” stwierdził S. Orzechowski w XVI w., kiedy to, jak pisze historyk doktryn polityczno-prawnych H. Olszewski¹, państwo polskie mogło się już wykazać pewnymi właściwościami, które uważamy za konstytutywne cechy państwa prawnego, takimi jak: parlament reprezentujący szerokie rzesze szlachty, artykuły henrykowskie jako rodzaj ustawy zasadniczej, załączek hierarchii norm uwieńczony powstaniem praw kardynalnych, przywiązywanie w państwie wagi do zasady odpowiedzialności urzędniczej, czy drobiazgowo opracowany tryb wypowiedzenia posłuszeństwa monarsze na wypadek podjęcia przez niego próby pogwałcenia swobód szlacheckich². Uroczystości związane z obchodami 500-lecia ustanowie-

¹ H. Olszewski, *Polska droga do państwa prawa. Refleksje o kulturze prawnej*, Studia Prawnicze 2002, Zeszyt 1(151), s. 29.

² *Tamże*, s. 30.

nia konstytucji *Nihil novi* i proklamowaniem roku 2006 Rokiem Jana Łaskiego miały przypomnieć, że już w pierwszym zbiorze przepisów, jaki obowiązywał na ziemiach polskich, zebrano, m.in., takie reguły jak obowiązek urzędowego ogłaszania przepisów, zakaz retroakcji, czy nakaz tworzenia prawa uczciwego, prostego, jasnego i zgodnego z naturą. Powoływanie do życia szeregu organów: Sejmu, sejmików, trybunałów, konfederacji, urzędów itp. związane było oczywiście z próbą utrzymania *status quo* uprzywilejowania stanu szlacheckiego, a więc partykularnego interesu jedynie części społeczeństwa — mówimy w końcu o demokracji szlacheckiej.

Okresy występujące później w historii Polski — rządy koterii magnackich, rozbiory — nie przybliżyły Polaków do idei państwa prawnego. Również ustrój demokracji parlamentarnej, wprowadzony przez Konstytucję marcową, dawał w ramach trójpodziału władz nieproporcjonalnie silną pozycję Sejmowi i Senatowi, co wskutek braku stabilnej większości i niemożliwości zapewnienia kolejnym gabinetom trwałej podstawy, prowadziło do wykształcenia się rządów pozaparlamentarnych, z których każdy realizował inną politykę ograniczającą się przeważnie do załatwiania spraw bieżących. Konstytucja kwietniowa zaś uchwalona w 1935 r. z naruszeniem obowiązujących przepisów odrzucała demokratyczne zasady Konstytucji marcowej i stanowiła dogodne podłoże do zwrotu w kierunku autorytaryzmu³.

W okresie PRL prawo było narzędziem urzeczywistniania komunistycznych celów „dyktatury proletariatu”, zaś zasada praworządności sprowadzona była w istocie do zasady legalizmu oznaczającej konieczność zgodności działań władzy z jakimkolwiek przepisem prawa, byle tylko pochodził od organu państwowego. Postulat ten sprowadził się w praktyce do ograniczenia zasady legalizmu do przestrzegania ustaw i degradacji konstytucji⁴.

Z drugiej strony, nie można nie zauważyć, że w okresie PRL dokonywała się pewna ewolucja, widoczna chociażby w fakcie wprowadzania do porządku prawnego instytucji charakterystycznych dla państwa prawnego, takich jak Naczelny Sąd Administracyjny (1980 r.), Trybunał Konstytucyjny (1985 r.) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (1988 r.), czy też przywrócenia funkcjo-

³ *Tamże*. Zob. wskazana tam literatura, s. 32–34.

⁴ A. Kubiak, *Państwo prawne...*, s. 19.

nującego w okresie II RP Trybunału Stanu (1982 r.) Poza tym w doktrynie pojawiały się pewne pojedyncze, osadzone wprawdzie dość mocno w ideologii budowy socjalistycznej państwowości, postulaty rozwijające koncepcję państwa prawnego, które jednak nie zostały zrealizowane. Przykładem są prace S. Rozmaryna, w których podkreślał on najwyższą moc norm zawartych w konstytucji⁵, a także opowiadał się za demokratyzacją ustroju politycznego i procesu ustawodawczego⁶.

Powyższy krótki rys historyczny uzmysławia, że mimo występowania w poszczególnych okresach istnienia państwa polskiego pewnych elementów idei państwa prawnego, brakuje w naszym kraju zakorzenionej tradycji do ujmowania społeczeństwa w ramy państwa rządzącego się prawem, które znajduje posłuch i szacunek. Długie okresy zaborów, a później komunistycznej dyktatury, wytworzyły w jednostkach raczej tendencję do działań mających prawo obchodzić. Z drugiej strony brakuje w naszej myśli prawnoustrojowej rodzimych koncepcji państwa prawnego, a jako swoisty ekwiwalent można traktować dyskusję o praworządności, o czym piszę w rozdziale I.

Na tym tle daje się jednak wyróżnić postać M. Pietrzaka, którego niektórzy skłonni są traktować jako autora interesującej nas koncepcji w polskim porządku prawnym⁷. Użyty przez niego w wykładzie inauguracyjnym zajęcia na Uniwersytecie Warszawskim w dniu 2 października 1988 r. termin „demokratyczne państwo prawne” znalazł bezpośrednie odzwierciedlenie w tekście Konstytucji z 1952 r. znowelizowanej w końcu 1989 r. tzw. nowelą grudniową⁸. Artykuł 1 Konstytucji brzmiał: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W tym samym kształcie utrzymany został w Konstytucji z 1997 r.⁹

⁵ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.

⁶ *Tenże*, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 347–392.

⁷ Np. H. Izdebski, *Geneza i ewolucja pojęcia „państwa prawnego”*, *Studia Iuridica*, 2001, t. 39, s. 28 i n., J. Zakrzewska, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej*, *PiP* 1990, nr 4, s. 4.

⁸ M. Pietrzak, *Państwo prawne w konstytucji z 1921 r.*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1987, z. 2.

⁹ Pierwotnie proponowany przez zespół roboczy Komisji Ustawodawczej był termin „państwo prawa”, ale ostatecznie zdecydowano się na termin „państwo prawne”, gdyż — jak stwierdziła H. Suchocka, sprawozdawca Komisji — „demokratyczne państwo prawne ma określoną treść w teorii państwa i prawa, a pojęcie »demokratyczne państwo prawa« różne interpretacje i wątpliwości”. Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodaw-*

Opierając się jednak na wypowiedziach osób uczestniczących w pracach Komisji Ustawodawczej, wskazanych przez E. Morawską, należy za autorką przyjąć, że konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego była nawiązaniem do niemieckiej idei *Rechtsstaat*¹⁰. Również sam TK w swym orzecznictwie sięgał do dorobku nauki i orzecznictwa państw zachodnioeuropejskich, a zwłaszcza (co widać w przytaczanych w pracy orzeczeniach), do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

Charakterystyczną cechą noweli grudniowej, przygotowanej pośpiesznie i w przekonaniu o bliskiej perspektywie uchwalenia nowej konstytucji był prowizoryczny charakter wprowadzonych przez nią rozwiązań. Nowelizowała ona Konstytucję jedynie częściowo (rozdział I), a wprowadzenie do niej (Konstytucji) artykułów stanowiących o „państwie prawnym”, „demokracji”, „sprawiedliwości społecznej”, zasadzie „wolności gospodarczej” czy „ochrony własności bez względu na typ i formę” pozostawało w skrajnej sprzeczności z konstrukcją wywodzącą się z całkiem innej ideologii prawa i państwa, mianowicie ideologii realnego socjalizmu. Jednak, jak pisze E. Morawska, zasada państwa prawnego została uznana w orzecznictwie TK za podstawową zasadę ustroju RP i „[...] mimo swej nieostrości, będąc swego rodzaju deklaracją aksjologiczną, otwierającą konstytucję na system wartości powiązany zwłaszcza z ideami demokracji, praw i wolności człowieka oraz praworządności, zdeterminowała kształt zarówno ustroju politycznego, jak i gospodarczego RP”¹¹. W związku z tym zmiana rozdziału I oznaczała też zmianę sposobu rozumienia pozostałych przepisów konstytucyjnych, mimo że nie zostały one zmienione bezpośrednio. TK podkreślając znaczenie daty 1989 r. uznał, że nie uchylone przed tym rokiem przepisy

czym, 1999, s. 11. W konstytucjach państw europejskich pojawiają się zwroty, które można tłumaczyć jako: „państwo prawa” (Czechy, Albania, Litwa), „państwo prawne” (Portugalia, Ukraina, Słowenia), „rządy prawa” (Macedonia), „praworządne działanie państwa” (Szwajcaria).

¹⁰ E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 51 i n. Autorka przekonująco argumentuje na rzecz tego poglądu przytaczając m.in. słowa S. Wyrzykowskiego, eksperta Komisji, który przyznał, że ekspertyzę dla Komisji na temat idei państwa prawnego oparł na monografii niemieckiego autora, K. Sterna pt. „*Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*” i, że polski ustrojodawca miał [...] świadomość niemieckich „korzeni” idei państwa prawnego. Zob. także zamieszczony tam komentarz S. Wronkowskiej, w którym stwierdza się, że sięgnięcie do niemieckiej koncepcji *Rechtsstaat* „nie było całkiem świadomym wyborem ustrojodawcy [...] aczkolwiek miało swe uzasadnienie [...] socjologiczne: najwięcej wiedziliśmy o koncepcji państwa prawnego u najbliższych sąsiadów”. *Tamże*, s. 52–53.

¹¹ E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 37–38.

konstytucyjne obowiązują, jednak w odniesieniu do nich powstała możliwość odczytania ich na nowo, tak aby je niejako aksjologicznie uaktualnić¹².

W okresie zasadniczych przemian ustroju i gospodarki, tak jak w Polsce przełomu lat 80. i 90. rozdzwięk pomiędzy *ius* (rozumianym jako postrzeganie prawa przez pryzmat pewnych wartości, którym ono ma służyć i je realizować) oraz *lex* (formalnie uznawane za obowiązujące normy prawne) był, jak widać, szczególnie wyraźny i problematyczny¹³. Masowe uchylanie aktów prawodawczych okresu PRL i wydawanie nowych przepisów, z punktu widzenia legislatora prostsze niż stopniowe oraz fragmentaryczne ich dostosowywanie jest w praktyce niemożliwe, powodowałoby bowiem chaos prawny. Wśród przepisów pozbawionych uzasadnienia aksjologicznego dostrzec należało te, które według współczesnych ocen, mogłyby być społecznie użyteczne. Idea *ius* powoduje, że te same sformułowania słowne w zmienionym układzie sytuacji i zmienionym kontekście innych przepisów mogą istotnie zmieniać swój sens¹⁴. Reasumując, w orzecznictwie TK omawianego okresu idea *ius* działała jakby w dwie strony: pozwalała uznać, że pewne przepisy nie obowiązują, a także następowało dzięki niej odwołanie do pewnych niepisanych zasad (które Trybunał wyprowadzał z zasady państwa prawnego). Klauzule generalne, jak zasada państwa prawnego, upoważniając organy stosujące prawo do kierowania się w rozstrzygnięciu spraw ogólnymi ocenami i normami o uzasadnieniu aksjologicznym, mogą stanowić „element korygujący” nieadekwatność *lex* w stosunku do postulowanego *ius*¹⁵.

Zamieszczenie zasady państwa prawnego w Konstytucji spotkało się z dużym, na ogół pozytywnym, oddźwiękiem w polskiej nauce prawa¹⁶. Traktowano

¹² Por. np. uchwała TK z 13.06.1994 r., W 3/94.

¹³ Więcej na temat *lex* i *ius* zob. Z. Ziemiński, „*Lex*” a „*ius*” w okresie przemian, PiP 1991, nr 6, s. 3–14.

¹⁴ Jak podaje Z. Ziemiński na przykładzie zwrotu art. 85 Konstytucji PRL, mówiącego, że związki zawodowe są „szkołą obywatelskiej aktywności” — miał on „całkowicie inne znaczenie na gruncie dominującej w 1952 r. doktryny politycznej przypisującej związkom zawodowym rolę jednej z wielu »transmisji partii do mas« a zupełnie inne po przemianach z końca 1989 r., chociażby ze względu na zmianę kontekstu »i zaangażowanie w budowie społeczeństwa socjalistycznego« na kontekst »i zaangażowanie w budowie społeczeństwa obywatelskiego«”. *Tenże*, j.w., s. 11.

¹⁵ *Tamże*, s. 13.

¹⁶ Powstawały liczne prace dotyczące jej miejsca w systemie prawa, natury prawnej, treści, możliwości, skutków realizacji itp. o charakterze rozważań teoretycznych, praktycznych czy socjologicznych. Część prac pochodzących z tego okresu jest cytowana w niniejszym rozdziale.

ją jako najbardziej dobitny wyraz odejścia od rządów poprzedniego systemu, otwarcie Polski na demokratyczne wartości wyznawane od dawna na zachodzie Europy. Z perspektywy krajów Europy Zachodniej (Francji) sformułowania wprowadzone do konstytucji w 1989 r. nazwane zostały „jutrzemką państwa prawa”¹⁷.

TK uzyskał nową podstawę oceny konstytucyjności ustaw, z czego, jak pokazują liczby, skwapliwie skorzystał. Zasada państwa prawnego była w okresie 1989–1997 najczęściej powoływana przy okazji tej kontroli normą; trend ten utrzymał się również po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji.

Wśród opinii na temat wprowadzenia do systemu prawa interesującej nas zasady nie brakowało jednak również głosów krytycznych. Wiązały się one z pytaniem (na które TK zdawał się odpowiedzieć pozytywnie — zob. przytoczona wyżej uchwała), czy „państwo prawa można budować opierając się na przepisach, które wprowadziła w życie nielegalna i nie legitymowana władza”¹⁸. Co więcej, zdaniem niektórych, omawiana zmiana konstytucji była błędem, decyzją przedwczesną, iluzją, sloganem czy „zabawą w państwo prawa”, a to dlatego, „że nie było nas stać na zagwarantowanie państwa prawnego”¹⁹.

Artykuł 77 Małej Konstytucji z 1992 r. utrzymał zasadę demokratycznego państwa prawnego zawartą w art. 1 p.k. Treść art. 1 p.k. została zachowana także w Konstytucji z 1997 r., jako jej art. 2, który podobnie jak art. 1 p.k. nie definiuje tego pojęcia. Dopiero od r. 1997 można mówić o wkomponowaniu normy mówiącej o „demokratycznym państwie prawa” w całością przepisów Konstytucji, która wyraża ideologię ochrony praw i wolności jednostki, zawiera rozbudowany ich katalog oraz statuuje szereg instytucji mających zabezpieczać wartości wyrażane przez państwo prawne. O ile wcześniejsze zmiany w przepisach konstytucyjnych w powyższym zakresie miały charakter działań intuicyjnych i nie były poparte szerszą dyskusją w doktrynie prawa, o tyle treść obecnej ustawy zasadniczej stanowiła wyraz chęci ustrojodawcy przejścia koncepcji państwa prawnego w bliżej określonym przez praktykę konstytucyjną kształcie.

¹⁷ Może — jak pisze J. Zakrzewska — widać w tym „francuską emfazę”, ale wynikała ona z uznania, że nastąpiło u nas „zwycięstwo prawa konstytucyjnego nad czasami pogardy”. Zob. *też*, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 10.

¹⁸ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego...*, s. 13.

¹⁹ *Tamże*. Zob. cytowaną tam literaturę.

2. CHARAKTER ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO I JEJ MIEJSCE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Na wstępie należy raz jeszcze podkreślić fakt, że to orzecznictwo TK w przeważającej mierze określiło i określa kierunek dyskusji, jakie toczą się w polskiej doktrynie prawa na temat zasady państwa prawnego i ono zadecydowało o jej fundamentalnym znaczeniu dla polskiego porządku prawnego. Jak pisał wieloletni prezes TK o orzecznictwie Trybunału w ogóle, 18 lat funkcjonowania polskiego sądu konstytucyjnego i jego dorobek można mierzyć znaczącym wpływem na porządkowanie prawa, a także określonym wzrostem świadomości prawnej²⁰. Art. 2. Konstytucji (wcześniej art 1. przepisów konstytucyjnych) jest tą normą konstytucyjną, której TK od 1989 r. poświęcił nieporównywalnie największą uwagę na tle innych przepisów, co przełożyło się na bardzo obszerny i bogaty treściowo zbiór orzecznicy, wypełniający niejako istniejącą przed tą datą lukę związaną z brakiem rodzimych koncepcji państwa prawnego. Wskazując poszczególne elementy zasady państwa prawnego, zdeteminował sposób jej rozumienia i tym samym wyznaczył jej status i określił znaczenie w polskim systemie prawnym.

Omawiana zasada doczekała się pewnej utrwalonej linii orzeczniczej. Nie oznacza to, że można mówić o całościowej koncepcji zasady państwa prawnego w sensie jej stałości i niezmienności, bo TK odwołuje się do różnych koncepcji, szuka różnych źródeł inspiracji (w doktrynie, jak również w orzecznictwie sądów innych krajów, zwłaszcza RFN), modyfikuje treść tej zasady (po 1997 r. w jej kontekście stosunkowo dużo uwagi poświęca ustawodawstwu podatkowemu). Trybunał jako organ władzy sądowniczej, niedziałający z własnej inicjatywy jest ograniczony zakresem spraw przedkładanych mu do rozpatrzenia. Nie oznacza to również istnienia powszechnej aprobaty środowiska prawniczego wobec orzecznictwa TK w omawianej materii, a w szczególności wobec szerokiego zakresu treściowego zasady państwa prawnego w orzecznictwie.

²⁰ Wypowiedź M. Safjana przytoczona, [w:] J. Kroner, *Państwo prawa i jego treść*, Rzeczpospolita z 29.03.2004. M. Safjan przyznaje jednak, że poziom tej świadomości jest dalece niewystarczający, gdyż podobno zaledwie co drugi obywatel wie o istnieniu TK.

Określenie „zasady prawa” używane jest w języku prawniczym najczęściej w dwojakim znaczeniu: opisowym i dyrektywalnym. W ramach pierwszego są one pewnym wzorcem, modelem ukształtowania jakiejś instytucji prawnej w szczególnie doniosłych dla niej aspektach. W tym sensie stwierdzamy, np., że sądy w Polsce działają zgodnie z takimi zasadami jak: skargowość czy kontradyktoryjność postępowania. W drugim ujęciu podstawową cechą „zasady prawa” jest to, że jest ona wypowiedzią wyznaczającą określony sposób postępowania określonym podmiotom. O zasadzie prawa tak pojmowanej można sensownie orzec, że jest albo nie jest przestrzegana przez jej adresatów²¹.

Wobec wieloznaczności samego terminu „zasada prawa” i wielości pozadyrektywalnych sposobów jej pojmowania²² a zwłaszcza w związku z mnogością funkcji przypisywanych konstrukcji państwa prawnego w różnych obszarach przestrzeni polityczno–prawnej jej wyłączenie zakwalifikowanie do jednego z dwóch opisanych wyżej znaczeń jest zadaniem skomplikowanym²³. Antycypując dalsze rozważania należy z jednej strony stwierdzić, że występuje ona w naszym porządku prawnym jako zasada prawa w sensie dyrektywalnym. Przytoczone niżej argumenty przekonują, że da się wskazać zarówno jej adresatów (legislatura, egzekutywa, sądownictwo) jak i zakodowany w niej i częściowo przynajmniej niesporny katalog obowiązków tym adresatom wyznaczony. Z drugiej strony dostrzec w niej można również elementy o charakterze pozadyrektywalnym²⁴. Jest jedną z zasad ustroju, podstawą prawną wskazującą organom państwowym określony kierunek czynienia użytku z kompetencji²⁵, wyznaczającą warunki będące podstawą funkcjonowania

²¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28–48.

²² Można tu zauważyć przynajmniej dwa sposoby: podkreślanie prawidłowości wyrażanej przez zasadę oraz pełnienia przez zasadę roli wzorca ukształtowania jakiejś instytucji.

²³ *Tamże*, s. 29. Autorzy wskazują, że w wypowiedziach na temat zasad prawa często łączy się wątki wyznaczające ich znaczenie dyrektywne i opisowe nie wyjaśniając o jaki sposób ich rozumienia chodzi. Co więcej, pokazują, że wobec braku semiotycznej jednolitości sformułowań używanych do ich wyrażenia, konkretna zasada może w procesie jej interpretacji przybierać postać zarówno dyrektywy, wypowiedzi oceny jak i wypowiedzi opisowej. Zob. *Tamże* s. 35–36.

²⁴ Świadomie mówię tu o znaczeniu „pozadyrektywalnym” jako pojęciu szerszym niż znaczenie „opisowe”. To drugie traktuję jako jedną z postaci ujęcia pozadyrektywalnego, które — jak wspomniano — cechuje wielość definicji.

²⁵ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 31.

organizmu państwowo–prawnego w różnych jego podsystemach²⁶. Właściwym kontekstem dyskusji o zasadzie państwa prawnego nie powinien być jednak sam fakt jej nominalnego uznania za nadrzędną, lecz problem sprawności mechanizmów zapewniających jej faktycznie przestrzeganie w działalności organów państwowych. Z uwagi na to twierdzę, że akcentować należy dyrektywalne rozumienie zasady państwa prawnego. Z tych też względów fakt jej zapisania w najważniejszym akcie normatywnym, w rozdziale I wyrażającym ogólne, elementarne zasady, swoiste „kamienie węgielne” nowego ustroju, traktuję jedynie jako punkt wyjścia dalszych rozważań na temat omawianej konstrukcji.

Do odosobnionych należą głosy kwestionujące charakter konstrukcji państwa prawnego jako zasady prawa. Pojawia się w literaturze prawniczej podejście deklaratoryjne, dostrzegające w tym przepisie jedynie coś na kształt „deklaracji politycznych intencji ustawodawcy”, „proklamacji natury ideologicznej”, czy nawet opisu pewnej już ukształtowanej rzeczywistości²⁷. W tym rozumieniu „istotą i celem państwa prawnego jest dążenie do doskonałości w sferze tworzenia, obowiązywania i stosowania prawa²⁸” albo też, że jest on „wyrazem woli obu izb parlamentu uczynienia z Polski państwa prawnego²⁹”.

Zasadę państwa prawnego określa się też jako „zasadę normotwórczą”³⁰. W odróżnieniu od zasady normatywnej nie stwarza ona możliwości przełożenia jej na normy prawne na podstawie samego tekstu konstytucji, niemniej za pośrednictwem doktryny prawa daje podstawę do wyinterpretowania z niej norm przez sądownictwo konstytucyjne³¹.

Wątpliwości wreszcie może budzić sposób ujęcia treści art. 2 Konstytucji, w którym jest mowa o „zasadzie sprawiedliwości”, ale już nie *expressis verbis* o „zasadzie państwa prawnego”. Analiza zarówno orzecznictwa TK (również innych sądów) jak i wypowiedzi przeważającej części doktryny prawa w Polsce

²⁶ Por. L. Morawski, *Główne problemy ...* s. 298 i n.

²⁷ Zob. literatura wskazana przez S. Wronkowską, *Czy Rzeczpospolita jest państwem prawnym*, [w:] *Polskie dyskusje...*, s. 83

²⁸ A. Kubiak, *Państwo prawne...*, s. 16.

²⁹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1991, s. 30.

³⁰ Zob. R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 171.

³¹ *Tamże*.

nie pozostawiają wątpliwości, że traktuje się go raczej jako *uzus* językowy niż celowy zabieg ustrojodawcy.

Na wstępie rozważań o charakterze normy stanowiącej o państwie prawnym trzeba podkreślić, że zapisanie jej w artykule 2 Konstytucji z 1997 r. zamknęło okres trwającego od 1989 r. tzw. prowizorium konstytucyjnego i utrwaliło ważne jej miejsce w polskim porządku konstytucyjnym.

Jeśli uznajemy normatywność³² albo przynajmniej domniemanie normatywności konstytucji, to przepisy Konstytucji (w tym art. 2) trzeba odczytywać ze wszystkimi tego stanowiska konsekwencjami, a więc jako normy (konstytucyjne zasady prawa) a nie jako, np. postulaty, apele czy deklaracje polityczne³³. Dotyczy to również tak ogólnie brzmiących reguł jak zasada państwa prawnego, demokracja czy sprawiedliwość, o której pisze R. Alexy, w ramach szerszej polemiki, jaką prowadzi z Bulygynowską krytyką argumentu słuszności (*Richtigkeitsargument*)³⁴. Z pewnych zasad nie płynie bezpośrednie roszczenie,

³² „Normatywność” jakiegoś elementu konstytucji rozumiem jako możliwość wyprowadzenia z niego norm postępowania, z których wynikają dla kogoś jakieś obowiązki.

³³ Wydaje się, że wraz z upływem czasu funkcjonowania omawianej zasady w polskich realiach i wypełniania jej treścią dzięki wykładni TK, a zwłaszcza po wprowadzeniu jej do Konstytucji z 1997 r., coraz powszechniejsza będzie zgoda na jej normatywny charakter.

³⁴ R. Alexy, *Bulygyns Kritik des Richtigkeitsargument*, Sonderausdruck aus: Normative Systems in Legal and Moral Theory, *Festschrift* for Carlos E. Alchourrón and Eugenio Bulygin, s. 235–250. Polemika przedstawia się następująco (tłumaczą wybrane fragmenty): Według R. Alexego z aktem tworzenia konstytucji jest bezwzględnie związane roszczenie słuszności (*Anspruch auf Richtigkeit*) a konstytucyjodawca (*Verfassungsgeber*) popełnia błąd performatywny, kiedy zawartość konstytucji neguje to roszczenie. Stworzona jest w pracy hipotetyczna sytuacja istnienia państwa x, w którym większość uciska mniejszość, ale chcąc być uczciwa, zawiera w konstytucji zapis, że „x jest suwerenna, federalną i niesprawiedliwą republiką”, co — według R. Alexego — jest niedopuszczalne. E. Bulygin uważa, że kwestia sprawiedliwości lub niesprawiedliwości państwa lub konstytucji dotyczy takich stanów rzeczy, które nie mogą być „przepisane ani zarządzane” (*nicht vorgeschrieben oder angeordnet werden können*), albowiem zarządzenie takie miałoby tak mało sensu, jak zarządzenie, że „kraj ma być bogaty, a drzewa zielone”. Powód, według niego leży w tym, że normy odnoszą się koniecznie do działań (*Handlungen*). „Tylko działania, albo takie stany rzeczy, które są wynikiem działania, mogą być zawartością normy”. Artykuły konstytucji mówiące o sprawiedliwości (lub niesprawiedliwości) zarządzają coś, co nie może być wynikiem działań. Kwestionując ten tok rozumowania, R. Alexy podnosi, że wprowadzić państwo nie stanie się sprawiedliwe (lub niesprawiedliwe) przez sam fakt istnienia takich artykułów, tak jak dąb w ziemi nie zazieleni się dzięki regulacji konstytucyjnej, ale oparte są one na typowym wzorcu formułowania tekstów konstytucji. Tak brzmi centralny przepis konstytucji Niemiec: „RFN jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym”. Ten przepis, inaczej niż to, że drzewa mają być zielone, powołuje się całkowicie na działania. Wraz z nim ustanowione są cztery zasady konstytucyjne (*Verfassungsprinzipien*): republiki, demokracji, państwa socjalnego i państwa związkowego.

ale mają one treść normatywną, bo np. minister nie może wydać rozporządzenia, które byłoby z taką zasadą sprzeczne (ich treść precyzowana jest w doktrynie). Trzeba tu podkreślić ten aspekt zasad, który wyraża się w ich optymalizacyjnym charakterze — nakazują one realizację określonego stanu rzeczy w możliwie największym stopniu³⁵. Jeśli przyjmiemy powyższy tok rozumowania R. Alexego dotyczącego zasady sprawiedliwości, to jest on tym bardziej uzasadniony w stosunku do zasady państwa prawnego. Jej zamieszczenie w przepisach prawa oznacza zobowiązanie się organów państwa do realizacji postulatów państwa prawnego w najwyższym możliwym w danych okolicznościach stopniu. Przeciwnicy wprowadzania zasady sprawiedliwości do konstytucji podnoszą, m.in., że jest ona jedynie abstrakcyjnym, ogólnikowym ideałem, którego pojęcie niektórzy w ogóle odrzucają, zaś ci, którzy je akceptują, różnią się między sobą co do jego rozumienia³⁶. W przypadku zasady państwa prawnego, pomimo, iż jej rozumienie również budzi wiele kontrowersji, można wskazać pewną treść centralną, akceptowaną w kręgu państw określanych mianem państw prawnych. Podkreśla to również polski TK: „Klauzula demo-

Odnosiłyby się one tylko wtedy do stanów rzeczy, które nie mogą być zalecone, przepisane ani zarządzone, jeśli nie było ani adresatów, ani działań tych adresatów, które mogą być spełnione lub nie. Mamy jednak przypadek, że ani jedno ani drugie nie zachodzi. Zasady konstytucyjne mogą się kierować do legislatury, egzekutywy i sądownictwa. Legislatury mogą one zabronić uchwalania pewnych ustaw: zasada republiki zakazuje wprowadzania monarchii a zasada państwa socjalnego — zniesienia wszelkiej pomocy socjalnej. Akty egzekutywy i orzeczenia sądów są niezgodne z konstytucją, jeżeli przeczą zasadom konstytucyjnym. Są zatem zarówno adresaci, jak i działania, do których mogą się odnosić zasady konstytucyjne. Obowiązuje to również w stosunku do tak abstrakcyjnej zasady jak sprawiedliwość i jej odpowiednika — zasady niesprawiedliwości. Wprawdzie wprowadzenie zasady niesprawiedliwości jako zasady konstytucyjnej zawierałoby błąd performatywny i dlatego byłoby absurdalne, ale również taka zasada mogłaby odnosić się do adresatów i ich działań. W ten sposób R. Alexy odrzuca zarzut E. Bulygina mówiący o tym, że artykuły konstytucji stanowiące o sprawiedliwości są jako normy bez sensu.

Zauważmy, że w taki sam sposób argumentuje TK w wyroku z 12.12.2001 r., SK 26/01: „Wyrażona w tym przepisie [art. 2 Konstytucji] zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej »dyrektywy programowej«. W uznaniu Trybunału na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono **sprężone z obowiązkiem państwa** stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz **eliminowanie** takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu **stanowienia**, jak i **stosowania** prawa”. [wytl. moje: I.W.]

³⁵ R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002, s. 47–48.

³⁶ Zob. W. Sadurski, *Cała władza w ręce Trybunału*, Rzeczpospolita z 20.08.1996.

kratycznego państwa prawnego ma [...] pewną treść ogólną, ustabilizowaną w konstytucjonalizmie, orzecznictwie i doktrynie państw naszego kręgu cywilizacyjnego”³⁷.

Wyjaśnijmy też, że zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie w naszym kraju, nie występują wypowiedzi określające przepis wyrażający zasadę państwa prawnego jako normę programową³⁸. Z tym typem reguł zasadę zawartą w art. 2 Konstytucji łączy z pewnością ogólny charakter sformułowania ją wyrażającego (oznaczający konieczność odwołania do jakiegoś innego typu wiedzy niż sam tekst prawny), sprawiający wrażenie wytyczenia pewnego celu do osiągnięcia przez adresata — ustawodawcę, jak również charakterystyczny dla wszystkich zasad *prima facie* obowiązek ich realizacji w przypadku konfliktu z innymi zasadami. Jednakże pewnym wyszególnionym w orzecznictwie TK w ramach zasady państwa prawnego szczegółowym regułem, można przypisać charakter definitywny, gdyż ustawodawca jest na przykład bezwzględnie związany nakazem promulgacji przepisów prawa³⁹. Szczegółowe treści państwa prawnego mogą być również podstawą formułowania pewnych „pozytywnych” roszczeń obywateli względem państwa i kierowania ich za pośrednictwem określonych organów, takich jak np. RPO, do rozpatrzenia przez TK w procedurze kontroli konstytucyjności prawa⁴⁰. W kontekście wprowadzonej do Konstytucji w 1997 r. instytucji skargi konstytucyjnej, kontrowersyjny okazał się jednak problem możliwości powoływania się przez obywatela na zasadę państwa prawnego jako jedyną podstawę skargi. TK w dotychczasowym orzecznictwie odnosi się do tej kwestii raczej negatywnie i stwierdza, że zasada państwa prawnego,

³⁷ Zob. orzeczenie z 13.04.1999 r., K 36/98. Inaczej w odniesieniu do niemieckiego terminu *Rechtsstaat* i orzecznictwa niemieckiego FTK proponuje na problem spojrzeć Ph. Kunig, według którego termin ten nie ma samoistnej treści i jest nią wypełniany przez odwołanie się do różnych obowiązujących norm prawnych, zwłaszcza do norm sformułowanych w konstytucji: „[...] wszystkie problemy państwa prawnego znajdują swe rozwiązanie w konstytucji, tak że odwoływanie się do ogólnego pojęcia państwa prawnego jest zbędne nie tylko z dogmatycznego, ale i praktycznego punktu widzenia”. Cyt. za M. Zmierczak, *Kształtowanie się...*, s. 22.

³⁸ Por. też. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 81.

³⁹ Jest to „techniczny” aspekt zasady *lex retro non agit* wyrażony obecnie w osobnym 88 ust. 1 artykułu Konstytucji. TK w swoim orzecznictwie nie wypowiedział się na temat możliwości odstąpienia od tej zasady, można więc przyjąć, iż przypisuje jej, tak jak L.L.Fuller (*Moralność prawa*, Warszawa 1978), charakter absolutny. Zob. więcej w rozdziale III.4.4.

⁴⁰ Wynikających np. z nakazu poszanowania praw nabytych czy „interesów w toku”, czy obowiązku ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*.

jak również jej treści szczegółowe, dają obywatelom bezpośrednie podstawy do formułowania roszczeń wobec państwa tylko pod warunkiem wskazania konkretnego prawa lub wolności, w zakresie których nastąpiło naruszenie art. 2 Konstytucji⁴¹.

Za punkt wyjścia dalszych rozważań przyjmę klasyfikację dokonaną przez J. Wróblewskiego, który wśród kryteriów uznania zasadniczego charakteru jakichś norm wskazuje cztery podstawowe ich typy:

1. kryterium hierarchicznej nadrzędności w strukturze systemu,
2. kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm danego systemu (wedle którego norma jest zasadą prawa, jeśli stanowi „rację” dla całej grupy norm systemu),
3. kryterium szczególnej roli spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji pewnej instytucji prawnej (pojmowanej jako zespół norm),
4. kryterium doniosłości społecznej danej normy⁴².

Zasada demokratycznego państwa prawnego zajmuje niewątpliwie szczególną (nadrzędną) pozycję w relacji do innych norm systemu. Jest ona rodzajem „drogowskazu”, „stałego punktu odniesienia dla wszystkich władz i organów państwa w realizacji ich wszelkich zadań, powinności i obowiązków”⁴³. Przyznaje się jej szczególną rolę w procesie tworzenia, stosowania oraz, co widać zwłaszcza w kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK, wykładni całego systemu prawa. Szczególne znaczenie tej zasady podkreśla fakt, że w czasie prac nad konstytucją rozważano nadanie jej charakteru „postanowienia niezmiennego”. Brak ostatecznie takiej regulacji należy uznać za sprzeciw ustrojodawcy wobec występującego w doktrynie poglądu mówiącego o zasadności zastosowania hierarchizacji norm konstytucji, a zatem, że choć wszystkie normy są prawnie wiążące, to nie są normami tego samego rodzaju i równej rangi⁴⁴. Dla jego poparcia podnosi

⁴¹ Więcej na ten temat w rozdziale IV.

⁴² K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–93. Norma będzie tym bardziej zasadą, im więcej wskazanych kryteriów spełnia.

⁴³ Określenia za Z. Witkowski, [w:] J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 65.

⁴⁴ Np. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, [w:] *Charakter i...*, s. 78–94.

się z kolei fakt stosowania tego typu unormowań prawnych w innych krajach⁴⁵ oraz przyznawania przez sądownictwo konstytucyjne określonym normom szczególnie istotnej roli w wykładni i stosowaniu konstytucji. Mimo iż w polskim systemie prawa nie ma w zasadzie konstytucyjnych podstaw do konstruowania wspomnianej wyżej wewnętrznej hierarchii norm Konstytucji, to taki *sui generis* zabieg hierarchizowania zastosowano w odniesieniu do norm jej rozdziału I (zatytułowanego „Zasady ustroju”, w tym art. 2, stanowiącego o państwie prawnym), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) oraz XII („Zmiana Konstytucji”), w ten sposób, że ustawodawca zapewnił im szczególny tryb zmiany w postaci wprowadzenia możliwości przeprowadzenia referendum zatwierdzającego ustawę o zmianie Konstytucji⁴⁶. Argumentem w tej dyskusji przemawiającym na rzecz uznania hierarchizacji norm konstytucji może być bogata praktyka orzecznicza TK dotycząca zasady państwa prawnego, w której — jak już podkreślano — uczyniono z tej zasady centralną treść ustawy zasadniczej, najbardziej pojemną podstawę kontroli konstytucyjności prawa. TK jest zwolennikiem takiej hierarchizacji również po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Zasada państwa prawnego określana jest w jego orzecznictwie niezmiennie jako „jedna z naczelných zasad Konstytucji”, a w orzeczeniu K 10/98 czytamy wprost: „wszystkie postanowienia Konstytucji muszą być rozumiane i stosowane w sposób integralny z uwzględnieniem ich wewnętrznej hierarchii”⁴⁷.

Niezależnie od kwestii hierarchii norm zawartych wprost w konstytucji, występuje problem stosunku norm w niej wyrażonych bezpośrednio i norm z niej wydedukowanych. TK wielokrotnie stwierdzał, że w przypadku tych dwóch typów norm pierwszeństwo przyznać należy normom wyrażonym *explicite*. Miało to miejsce jeszcze na gruncie poprzednich uregulowań konstytucyjnych, kiedy to TK analizował art. 1 ówczesnej Konstytucji i relację zamieszczoną w nim w sposób wyraźny, zasady sprawiedliwości społecznej i wydedukowywanych

⁴⁵ Taka sytuacja, odnośnie zasady państwa prawnego, ma miejsce, np. w konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r. w art. 9 ust. 2, stanowiącym, że „zmiany ingerujące w istotę demokratycznego państwa prawa są niedopuszczalne”. Technika stosowania postanowień niezmiennych i różnego rodzaju utrudnień przy zmianie wybranych artykułów występuje w konstytucjach wielu państw europejskich.

⁴⁶ Zob. art. 235 ust. 6.

⁴⁷ Wyr. z 15.09.1998 r.

z zasady państwa prawnego treści szczegółowych⁴⁸. Wobec braku przeciwnych oświadczeń w późniejszym orzecznictwie, pogląd ten należałoby w zasadzie uznać za aktualny na gruncie obecnego art. 2 Konstytucji. W niektórych wszakże przypadkach TK przecząc przytoczonej wyżej deklaracji, przyznaje pierwszeństwo regułom państwa prawnego przed regułami sprawiedliwości⁴⁹. Co więcej występuje tu bardziej zasadniczy problem związany z możliwością łatwego zakwestionowania twierdzenia o tym, iż w przypadku „sprawiedliwości społecznej”, będącej przecież klauzulą generalną, mamy do czynienia z jej *expressis verbis* wyrażeniem w konstytucji. Każdorazowe zastosowanie tego typu konstrukcji ogólnej wymaga dokonania opartego na różnych względach natury aksjologicznej, wyboru konkretnej reguły aprobowanej przez dany organ w konkretnych okolicznościach⁵⁰.

Jeśli chodzi o drugie kryterium wyróżnione przez J. Wróblewskiego, to należy stwierdzić, że w poglądach dużej części doktryny, a zwłaszcza w orzecznictwie TK, zasada państwa prawnego była i jest⁵¹ traktowana jako norma konstytucyjna, z której wynikają inne normy lub są jej konsekwencją. Technika ta opiera się na sformułowanej przez TK definicji zasad konstytucyjnych, zgodnie z którą są nimi nie tylko normy konstytucji wyrażone *expressis verbis* w jej tekście, ale też normy „implikowane” z treści postanowień konstytucji i stanowiące rodzaj ich uogólnienia⁵². Zasada państwa prawnego jest przez TK traktowana jako zasada konstytucyjna złożona z dyrektywalnie pojmowanych zasad szczegółowych⁵³. Co więcej to „wnioskowanie z normy o normie” przybierało w orzecznictwie TK niejednokrotnie postać „dwustopniowego rozumowania inferencyjnego”. Z zasady państwa prawnego wyprowadzano określoną zasadę (była to zasada ochrony zaufania, która w systemie wartości składających się

⁴⁸ Zob. orzeczenie z 04.12.1990 r., K 12/90 i 12.04.1994 r.

⁴⁹ Omówienie tych wyroków w S. Tkacz, *Sprawiedliwość a państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawoznawstwo a praktyka stosowania prawa*, red. Z. Tobor, Katowice 2002, s. 137–141.

⁵⁰ *Tamże*.

⁵¹ W stopniu ograniczonym w związku z wprowadzeniem do Konstytucji z 1997 r. szeregu zasad wcześniej jedynie wydedukowywanych, o czym będzie mowa w rozdziale V.1.1.1.

⁵² Tak np. w orzeczeniu z 5.11.1986 r., U 5/86.

⁵³ Było to bardziej widoczne zanim szereg tych zasad uzyskał samodzielną podstawę prawną w Konstytucji z 1997 r.

na pojęcie demokratycznego państwa prawnego zajmuje miejsce nadrzędne), a następnie „wydedukowywano” z niej kolejną, pod względem treści bardziej szczegółową zasadę (np. ochrony praw słusznie nabytych, nieretroaktywnego działania prawa i inne zasady odnoszące się do działania organów władzy państwowej, określane zbiorczo jako zasady przyzwoitej legislacji), tak że nie tylko zasada państwa prawnego była zasadą złożoną, ale również jej zasady szczegółowe. Akceptacja dla zaprezentowanej techniki wydedukowywania norm z norm ma określone podłoże merytoryczne. Oznacza ona uznanie treściowej nadrzędności danej normy systemu — w tym przypadku zasady państwa prawnego w stosunku do innych norm systemu.

Innym uzasadnieniem takiego stosowania zasady państwa prawnego, jakie występuje w literaturze prawniczej i orzecznictwie TK, jest uznanie jej za klauzulę generalną. Analiza orzecznictwa Trybunału ostatnich lat pokazuje, że organ ten w odniesieniu do zwrotu „państwo prawne” używa określeń „zasada” i „klauzula” w sposób zamienny, z tym zastrzeżeniem, że po dacie 1997 r. zdecydowanie dominuje to drugie⁵⁴. Przyjmiemy za L. Leszczyńskim, że klauzula generalna jest niedookreślonym znaczeniowo zwrotem języka prawnego, odsyłającym do ocennych i ogólnie ukierunkowanych kryteriów pozaprawnych, którego konkretna treść ustalana jest w procesie stosowania prawa⁵⁵. Stanowi konstrukcję, której zasadniczą cechą jest otwarcie systemu prawnego na pewne wartości spoza niego. Trybunał wskazuje, że konstrukcje tego rodzaju umożliwiają uwzględnianie, w ramach prawa, uniwersalnych wartości, a ich brak

⁵⁴ E. Morawska twierdzi, że przed tą datą można mówić na tle orzecznictwa TK o metaklauzuli państwa prawnego, o czym zadecydowały, zdaniem autorki trzy czynniki: klauzula państwa prawnego odsyła do ugruntowanej w doktrynie, kompleksowej koncepcji państwa i prawa dotyczącej całego systemu prawa (1), praktyka orzecznicza TK uczyniła z niej najważniejszy punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności prawa (2), wysoka pozycja w hierarchii źródeł prawa przepisu zawierającego klauzulę — zawarcie jej w rozdziale stanowiącym o podstawach ustroju politycznego (3). *Teżé, Klauzula państwa...*, s. 186–188. Po 1997 r. TK podtrzymuje szczególnie ważną rolę zasady państwa prawnego: „Zawierający klauzulę demokratycznego państwa prawnego art. 2 zamieszczony w rozdziale I konstytucji należy do tych fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i najbardziej charakterystyczne cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Dla organów władzy publicznej stanowi on niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia i stosowania prawa w zgodzie ze standardami tego typu państwa. Dlatego może on nadal stanowić podstawę do wywodzenia — nie wyrażonych w konstytucji wręcz — zasad konstytucyjnych działania tych organów [...]”. Zob. wyrok z 23.11.1998 r. SK 7/98.

⁵⁵ Szerzej L. Leszczyński, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, rozdz. I.

mógły „wręcz prowadzić do rozstrzygnięć formalnie zgodnych z prawem, ale w konkretnych sytuacjach niesłusznych”.⁵⁶ „Klauzule zapewniają uelastycznienie systemu norm prawnych i rozszerzenie luzu decyzyjnego, poprzez pozostawienie organowi stosującemu prawo możliwości samodzielnego zadecydowania o treści danego przepisu”.⁵⁷ Nie oznacza to możliwości dowolnego kreowania znaczenia klauzuli, jakkolwiek organ w swym rozstrzygnięciu może oprzeć się zarówno na prawie pozytywnym, jak i na systemie pozaprawnych ocen, norm, reguł. Klauzula państwa prawnego nakazuje kierować się postulatami i ocenami składającymi się na ideologię państwa prawnego. Problem tkwi w tym, jakie postulaty uznamy za elementy charakteryzujące tę ideologię. J. Nowacki, sprowadza je do dwóch wymogów: kierowanego do ustawodawcy wymogu ustanawiania prawa „dobrego”, w sensie realizacji przez nie określonych wartości — dotyczących treści i formy prawa (odpowiednio postulaty materialne i formalne) oraz kierowanego do wszystkich organów państwa — w tym władzy sądowniczej — obowiązku działania zgodnie z prawem i na jego podstawie⁵⁸. Orzecznicza działalność TK pokazuje, że Trybunał rozumiał klauzulę o wiele szerszej, wypracowując z niej szereg zasad, których ustawodawca w prawie nie zawarł, co na tle wskazanych wymogów może być postrzegane jako wykroczenie poza swoje uprawnienia i wyręczenie władzy ustawodawczej, a na pewno świadczy o aktywnej postawie interpretacyjnej⁵⁹.

Traktowanie omawianej zasady jako podstawy dla obowiązywania wielu innych, a także fakt umieszczenia jej w początkowych artykułach Konstytucji,

⁵⁶ Postan. z 26.07.2004 r., Ts 26/04.

⁵⁷ Ścisłej rzecz ujmując, klauzulę państwa prawnego zalicza się w literaturze do tzw. klauzul generalnych II typu, które definiuje się jako przepisy upoważniające organ do podejmowania decyzji w oparciu o pozaprawne zasady postępowania mające uzasadnienie aksjologiczne w ocenach ogólnych — definicja za Z. Ziemiński, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 260. TK odsyła do tego opracowania w jednym z wcześniejszych orzeczeń, z 07.10.1992 r., U 1/92. Wśród innych klauzul generalnych II typu można wskazać te przepisy, które odsyłają do zasad współżycia społecznego, sprawiedliwości, równości itp. Klauzulami generalnymi I typu nazywa się z kolei przepisy upoważniające organ do podejmowania decyzji w oparciu o zindywidualizowaną ocenę w odniesieniu do konkretnej sytuacji (organ dokonuje wieloaspektowej oceny przypuszczalnych skutków takiej albo innej decyzji w konkretnych okolicznościach) i podejmuje decyzję, która najbardziej sprzyja np. „dobru dziecka”, „dobru rodziny”, czy uznaniu odszkodowania za „słuszne”.

⁵⁸ J. Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. nauk. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 168.

⁵⁹ Więcej na ten temat w rozdziale V.

skłania niektórych teoretyków prawa⁶⁰ do zastosowania wobec niej pojęcia „zasady zasad” całego systemu prawa, podkreślającego jej doniosłe konsekwencje w różnych sferach życia społeczno–politycznego. Jednak wydaje się, że zbyt trudno ustalić sposób pojmowania tego pojęcia i lepiej traktować zasadę państwa prawnego w kategoriach jednej z podstawowych norm Konstytucji. Nawiązując do postulatu A. Kubiaka sprzed prawie dwóch dekad i biorąc pod uwagę dzisiejszy stan doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego, postulat ten można uznać za spełniony, gdyż konstytucyjna zasada państwa prawnego jest już obecnie „prawno–polityczną przestrzenią w dużym stopniu zagospodarowaną”, a pewne standardy takiego państwa mają szansę „trwale zakorzenić się w świadomości rządzących i rządzonych”⁶¹.

O zasadniczym charakterze normy może zadecydować, zgodnie z trzecim wskazanym wyżej kryterium, jej szczególnie ważne miejsce w konstrukcji instytucji prawnej. Przez instytucję prawną rozumie się „zbiór norm prawnych wyodrębnionych w jedną funkcjonalną całość ze względu na to, że w sposób praktycznie wyczerpujący reguluje jakiś dostatecznie ważny typ stosunków międzyludzkich”⁶².

Dla stwierdzenia czy reguła państwa prawnego spełnia i to kryterium, pomocne będzie odwołanie się do teorii pozytywizmu instytucjonalnego, zwłaszcza w jego socjologicznym rozumieniu. Jak pisze O. Weinberger istnienie instytucji społecznej związane jest nie tylko z wzorcami zachowań i oczekiwań ich członków, lecz zawsze obejmuje też pewne elementy powinnościowe, gdyż instytucja nie może funkcjonować bez normatywnej regulacji⁶³. Jeżeli potraktujemy państwo jako zorganizowaną, zinstytucjonalizowaną formę życia społecznego, to widać wyraźnie, że dla jej istnienia i właściwego funkcjonowania konieczne jest występowanie jakiegoś zbioru norm, który, z założenia, będzie obowiązywał wszystkich członków tej społeczności i będzie zabezpieczony

⁶⁰ Np. M. Kordela, *Zasady państwa prawnego w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie dyskusje...*, s. 119.

⁶¹ Określenia za A. Kubiak, *Państwo prawne...*, s. 26.

⁶² K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 93. Podobnie S. Wronkowska: instytucja prawna to zespół norm powiązanych ze sobą funkcjonalnie, a regulujących powstanie, trwanie i ustanie jakiegoś typowego stosunku prawnego; w tym sensie pisze o instytucji... np. instytucji małżeństwa, własności itp. Zob. *też*, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Część I*, Poznań 2002, s. 143.

⁶³ M. Smolak, *Pojęcie „prawo” w rozumieniu pozytywizmu instytucjonalnego*, PiP 1994, nr 1, s. 65.

przymusem⁶⁴. Reguła stanowiąca o państwie prawnym, którą w tym momencie w uproszczeniu sprowadzam do reguły oparcia wszelkich działań organów państwa na prawie, jest nie tylko ważnym elementem instytucji „państwa”. Jest ona wartością, której znaczenie widoczne jest w każdym aspekcie funkcjonowania państwa, i która w sposób logiczny i immanentny wpisana jest w jego strukturę. Tylko państwo praworządne może liczyć na szacunek ze strony członków społeczeństwa tworzącego wspólnotę państwową.

Wśród proponowanych przez D.N. MacCormika trzech typów reguł tworzących instytucję prawną, regułę państwa prawnego zaliczyłabym do reguł instytucyjnych, które określają warunki konieczne do tego, by zdarzenia, zachowania, czynności ujmować jako „przejawy” istnienia określonej instytucji⁶⁵.

Kierowanie się w państwie prawem oraz przestrzeganie go jest najbardziej rudymmentarnym warunkiem uzyskania nie tylko skuteczności, ale i aprobaty społecznej dla konkretnych faktów prawnych. Powyższe rozumowanie dowodzi szczególnej roli zasady państwa prawnego w funkcjonowaniu w rzeczywistości polityczno–społecznej współczesnej konstrukcji państwa i oznacza spełnienie trzeciego kryterium.

Zamieszczenie w 1989 r. w Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wraz z wyeliminowaniem w tym samym roku i w ciągu pierwszych miesięcy 1990 r. prawie wszystkich ideologicznych i normatywnych odniesień do ustroju socjalistycznego, miało być wyrazem odejścia od rządów tego systemu i otwarciem Polski na demokratyczne wartości wyznawane od dawna na Zachodzie Europy. Nieuprawnione byłoby jednak stwierdzenie, że w odbiorze społecznym fakt ten został uznany za przełom. Pojęcie państwa prawnego było wszak pojęciem nowym, właściwie nieznanym w polskim języku polityczno–prawnym, w którym funkcjonował raczej termin „praworządność”. Nawet posłowie uchwalający nowelę z grudnia 1989 r. i odwołujący się w tym zakresie do niejako „sprawdzonej” na gruncie niemieckim sytuacji, mogli mieć jedynie ograniczone pojęcie na temat tego, czym jest i jak funkcjonuje w praktyce formuła państwa

⁶⁴ Nie wystarczy regulacja ściśle obyczajowa lub moralna.

⁶⁵ Reguły konsekwencyjne: reguły będące następstwem przyjęcia reguł instytucyjnych, określają konkretne skutki prawne dla każdej instytucji; reguły terminatywne: wyznaczają czasowe ramy zdarzeń, zachowań i czynności, które są „przejawem” istnienia instytucji prawnej. Więcej na ten temat M. Smolak, *j.w.*, s. 64.

prawnego podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej. Tym ważniejsza okazała się być rola TK, który idąc śladem swego niemieckiego odpowiednika, zaadaptował tę zasadę do polskich warunków i wypełnił ją treścią.

Szczególną społeczną doniosłość omawianej zasady można za to postrzegać przez pryzmat aksjologii konstytucji. Zgodnie z mającą szeroką akceptację opinii publicznej RFN tezą o aksjologicznym ugruntowaniu prawa⁶⁶, materialnymi podstawami prawa pozytywnego są wartości a porządek prawny to porządek wartości⁶⁷. Za zasady uznalibyśmy zatem te normy konstytucyjne, które wyrażałyby jakieś wartości najwyższe, leżące u podstaw aksjologii systemu prawa. Analiza orzecznictwa TK i wypowiedzi doktryny prawa w Polsce pozwala twierdzić, że zasada państwa prawnego, obok absolutnie centralnej zasady poszanowania godności człowieka, plasowana jest na czele swoistego systemu wartości, na jakich opiera się nasz system prawny. Przejawia się to, według M. Kordeli, w aspekcie pozytywnym, w taki sposób, że wiele wartości szczegółowych jest określanych przez Trybunał jako wynikające, albo znajdujące swe uzasadnienie w wartości państwa prawnego. Aspekt negatywny tego stanu TK podkreśla, stwierdzając, że pewne typy wartości nie przynależą do aksjologii prawodawcy, ponieważ są niezgodne z wartością państwa prawnego⁶⁸. Oczywiście przejście przez orzecznictwo konstytucyjne i doktrynę prawniczą zadania aksjologicznego uzasadnienia prawa, nie eliminuje teoretycznych zastrzeżeń i wątpliwości związanych z pytaniem o dopuszczalność (racjonalność

⁶⁶ Zgadzam się z tą tezą, bo chociaż w społeczeństwie pluralistycznym trudno znaleźć jakiś niepisany, powszechnie obowiązujący i niezmienny kodeks wartości, to jednak w społeczeństwie, jakim była Polska w okresie przełomu lat 80. i 90., pewne treści etyczne, polityczne czy ekonomiczne były szczególnie żywe. Wartości, wokół których koncentrowały się wówczas postulaty zmian w porządku prawno-społecznym to, m.in.: praworządność, demokracja, równość podmiotów wobec prawa, poszanowanie praw i wolności człowieka itp. Ma rację P. Winczorek podkreślając, że wartości konstytucyjnych nie można sprowadzać jedynie do wartości etycznych, bo konstytucja, bardziej niż inne akty, powinna być „aksjologicznie wszechstronna”, a „konstytucja etycznie piękna, lecz prakseologicznie [wartości prakseologiczne dotyczyłyby, według autora, organizacji i funkcjonowania aparatu władzy publicznej — dopisek mój: I. W.] lub ekonomicznie ślepa, byłaby w życiu publicznym źródłem katastrof, również etycznych”. *Tenże, Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, Przegląd Sejmowy 4(16)/96, Warszawa 1996, s. 15.

⁶⁷ Zob. E.W. Böckenförde, *Prawo i wartości. O krytyce idei aksjologicznego ugruntowania prawa*, Znak, listopad 1992, s. 58 i n.

⁶⁸ M. Kordela, *Zarys systemu aksjologicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Prawnicze, Zeszyt 1–2, Warszawa 2001, s. 67

i możliwość) takiego sposobu uzasadniania wobec braku jednego obiektywnego i niezmiennego systemu wartości. Otwiera to z kolei drogę dla „subiektywnych etycznych poglądów sędziów, prawników — naukowców, a także innych osób uczestniczących w procesie tworzenia prawa obowiązującego. Z drugiej natomiast strony, sankcjonuje to aktualne poglądy etyczne, poglądy »na czasie«, które rzeczywiście dominują lub zdają się dominować w społeczeństwie”⁶⁹. Dlatego tak ważne są przy orzekaniu poszanowanie zasady powściągliwości sędziowskiej i konieczność wyważania poglądów, które to właściwości mogą stanowić ostatnią skuteczną zaporę przed wyraźną czasem skłonnością do ideologizacji i zbyt silnego utożsamiania się z określonym systemem wartości moralnych⁷⁰.

Chcąc podsumować powyższe uwagi wskazaniem tych cech charakteryzujących zasadę państwa prawnego, które grają pierwszoplanową rolę w wypowiedziach samego Trybunału i jednocześnie wpływają na jej doniosłe znaczenie normatywne, trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie. Omawiana zasada jest wyłączną podstawą obowiązywania pewnych zasad konstytucyjnych, tak zwanych szczegółowych zasad państwa prawnego, takich jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, zasada ochrony praw nabytych, zakaz retroakcji, zasada odpowiedniej *vacatio legis* i innych omówionych w niniejszej pracy. Jest ona jednak również, a może przede wszystkim, rodzajem wskazówki interpretacyjnej, wytycznej przy procesach wykładni i stosowania wszystkich norm konstytucyjnych i wszelkich innych rozwiązań, zwłaszcza ustawowych. Analiza rozstrzygnięć TK prowadzi do wniosku, że na fakt takiego jej traktowania nie wpłynęły zmiany konstytucyjne z 1997 r. pozbawiające klauzulę samoistnego charakteru w związku z odrębnym unormowaniem w ustawie zasadniczej szeregu zasad i reguł wcześniej z niej wydobywanych. Pełni ona nadal istotną funkcję uzupełniającą i dookreślającą zawartość praw i wolności. Przykładem jest wyrok z 16.03.1999 r., w którym w odniesieniu do zasady prawa do sądu, mającej obecnie osobną podstawę w art. 45 ust 1 Konstytucji, Trybunał potwierdzając, że nie ma potrzeby odwoływania się w jej zakresie

⁶⁹ E.W. Böckenförde, *Prawo i...*, s. 66.

⁷⁰ Taka sytuacja miała miejsce w przypadku orzeczenia K. 26/96 z 28.V.1997 r., w którym Trybunał uznał się kompetentny do oceny czy ustawa (nowelizacja ustawy antyaborcyjnej z 30 sierpnia 1996 r.) jest zgodna z określonym systemem wartości moralnych. O tym orzeczeniu będzie mowa w rozdziale V.3.

do zasady z art. 2, zastrzegł jednak, że to właśnie „z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu”⁷¹.

⁷¹ Wyr. z 16.03.1999 r., SK 19/98. TK potwierdził w nim obowiązywanie wszystkich tych elementów zasady prawa do sądu, jakie wskazywał wcześniej na bazie wykładni zasady państwa prawnego.

III

ROZDZIAŁ

TREŚĆ ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO W ORZECZNICTWIE TK

1. UWAGI OGÓLNE W KONTEKŚCIE ZMIAN KONSTYTUCYJNYCH W 1997 R.

I. Po wejściu w życie nowej Konstytucji w październiku 1997 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że dotychczasowe orzecznictwo, jakie rozwinęło się na tle art. 1 dawnych przepisów konstytucyjnych, zachowuje swoją aktualność; opowiedział się więc za kontynuacją wcześniejszej linii orzeczniczej. Dał temu wyraz, m.in. w wyroku K 26/97 z 25.11.1997 r. i uznał, że „konwencję redakcyjną polegającą na dosłownym powtórzeniu przepisu należy uznać za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie lat 1990–1997. Identyczności językowej towarzyszy bowiem bliskość aksjologiczna — zespół wartości, który legł u podstaw nowelizacji grudniowej z 1989 roku, znalazł potwierdzenia i rozwinięcie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Tym samym podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym.

Modyfikacje owego rozumienia mogą oczywiście wynikać zarówno z konkretnych unormowań nowej Konstytucji, jak z ogólnego kontekstu jej postanowień, dopóki jednak nie zostanie zademonstrowane, że modyfikacje takie nastąpiły, można zakładać aktualność dotychczasowych ustaleń i konstrukcji dotyczących zasady demokratycznego państwa prawnego¹.

Jakkolwiek zgodnie z zaprezentowaną wyżej intencją nie można mówić po 1997 r. o żadnym przełomie w traktowaniu zasady państwa prawnego, to jednak nastąpiło pewne przewartościowanie w dotychczasowym podejściu do jej funkcji i znaczenia dla porządku prawnego w naszym kraju. Nieuniknione po 1997 r. zmiany dotyczą pozbawienia klauzuli państwa prawnego „samoistnego charakteru” oraz utraty przez nią roli „uniwersalnego punktu odniesienia” przy kontroli konstytucyjności ustaw.

Zmiany wiążą się z faktem, że część zasad i reguł „odnalezionych” uprzednio w klauzuli została w sposób wyraźny zapisana w szczegółowych postanowieniach Konstytucji z 1997 r. O ile w latach 1990–1997 uzupełniając treść ówczesnej konstytucji jako standardy państwa prawnego, TK wskazywał zarówno reguły o charakterze tzw. materialnym, dotyczące konstytucyjnych praw i wolności jednostki (prawo do życia, prawo do prywatności, prawo do ochrony godności, prawo do sądu, prawo jednostki do ochrony danych osobowych²), jak i tzw. zasady formalne (zasada proporcjonalności, zakaz retroaktywnego działania prawa, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, poszanowania praw słusznie nabytych i inne) o tyle po 1997 r., wskutek regulacji art. 31 ust. 3, art. 38 oraz art. 45, 47 i 51 Konstytucji, które stanowią *explicite* o ochronie wymienionych wyżej praw i wolności, sposób wykładni art. 2 musiał ulec zmianie.

Jeśli chodzi o samo rozróżnienie na tzw. treści materialne i formalne zasady państwa prawnego, to w literaturze przedmiotu podnosi się, że choć jest ono stosowane powszechnie³, to nie opiera się na żadnej odrębnie wypracowanej

¹ Zob. wyr. z 25.11.1997 r., K 26/97.

² Np. w orzeczeniach z 28.05.1997 r., K 26/96 (prawo do życia); 24.06.1997 r., K 21/97 (prawo do prywatności); 07.01.1992 r., K 8/91 (prawo do sądu); uchwała z 02.03.1994 r., W 3/93 (zasada proporcjonalności).

³ Występuje zarówno w nauce prawa innych krajów (np. RFN, por. E. Morawska, *Klauzula państwa...* i cytowana tam literatura), jak i w prawie międzynarodowym. W tym ostatnim w sposób

koncepcji teoretycznej⁴, co z kolei na gruncie konkretnych rozstrzyganych przez sądy lub organy administracyjne przypadków może prowadzić do trudności w ich bezspornym zakwalifikowaniu. TK właściwie nie poświęca temu rozgraniczeniu specjalnej uwagi, stwierdzając ogólnie, iż wynikają one z „aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego”, pozostawiając tym samym tę kwestię do rozstrzygnięcia w doktrynie. Niewątpliwie trudno mówić o istnieniu jednego, ogólnego i niezawodnego kryterium, które byłoby efektywne w odniesieniu do wszystkich zasad. Przyjmijmy jednak w uproszczeniu, że to, co dotyczy godności, praw i wolności człowieka, sprawiedliwości ma postać wartości materialnych (wartości pozytywne), zaś to, co odnosi się do sposobu działania władzy publicznej i granic tego działania przybiera wymiar formalny (wartości negatywne). Można jednak doszukać się i takich orzeczeń TK, w których postulaty zgłaszane pod adresem ustawodawcy w ramach obecnej wykładni art. 2, określa on jako „materialnoprawne”⁵. Trudność wytyczenia granicy między formalną a materialną interpretacją zasady państwa prawnego widoczna jest zwłaszcza na przykładzie zasady proporcjonalności, co do której charakteru nie ma zgody w doktrynie⁶, a która wprawdzie obecnie znalazła osobną podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak wcześniej była ważnym elementem wykładni ówczesnego art. 1. Podobnie zasada prawa do sądu (obecny art. 45 Konstytucji) jako wyraz fundamentalnego prawa jednostki, wymieniana jest wśród material-

najbardziej wyraźny dokonano go w Dokumencie Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r., w którym w części I pkt. 2 stwierdzono, „[...] że rządy prawa oznaczają nie tylko formalną zgodność z prawem, gwarantującą prawidłowość i pewność w osiąganiu i urzeczywistnianiu ładu demokratycznego, ale również sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako najwyższej wartości, zabezpieczonej instytucjami stwarzającymi ramy dla jej najpełniejszego wyrażenia”. Zob. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 226.

⁴ M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 141 i n. Autorka pisze, że kwalifikacja dokonywana jest „na podstawie jakiejś swoistej intuicji, efekt której zostaje zaakceptowany bardziej ze względu na autorytet twórcy danego przyporządkowania niż jego merytoryczne uzasadnienie”. Przyznaje jednocześnie, że brak racjonalnej argumentacji nie oznacza błędności takiej operacji, a wręcz przeciwnie, że „znacząca część zasad, charakteryzowanych jako formalne albo materialne, bez odwołania się do uprzednio ustalonych i uzasadnionych kryteriów, rzeczywiście cechy takie posiada”. *Tamże*, s. 142.

⁵ Por. wyr. z 16.09.2003 r., K 55/02.

⁶ Np. M. Kordela — jak większość autorów — uważa ją za zasadę formalną (*j.w.*, s. 153), natomiast E. Morawska — materialną (*j.w.*, s. 283 i n.).

nych praw i wolności⁷, ma jednak wyraźny wymiar proceduralno–gwarancyjny⁸. Również takie formalne wartości państwa prawnego, jak pewność prawa czy bezpieczeństwo prawne mają aspekt materialny, gdyż zgodnie z wypowiedzią zawartą w wyroku P 3/00 pewność prawa może być rozumiana jako „pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe”, a „prawo pewne to prawo sprawiedliwe”⁹. Z kolei, jak podnosi M. Kordela, zasada ochrony praw nabytych, formalna co do zakresu swego działania i uzasadnienia jej wyłączenia jest umotywowana materialnie¹⁰.

TK odrzuca pogląd, jakoby fakt zapisania wielu treści klauzuli w osobnych postanowieniach Konstytucji był jednoznaczny z „okrojeniem” jej rozumienia do treści, których nie zapisano w przepisach szczegółowych i stanowisko takie wydaje się być zrozumiałe w kontekście stale podkreślanej aktualności wypowiedzi orzeczniczych z okresu poprzedzającego 1997 r. w zakresie zasady państwa prawnego. Inne podejście oznaczałoby konieczność zapoznania tego wszystkiego, co TK na interesujący nas temat powiedział. Trybunał uważa, że „okrojenie” to prowadziłyby do „nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie deformacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego i nadawałoby jej postać kalekę, nieznaną innym systemom ustrojowym”¹¹. Wynika z tego, że na treść zasady państwa prawnego składają się zarówno wartości, które wyraża art. 2 Konstytucji, jak i szereg innych zamieszczonych w osobnych postanowieniach Konstytucji.

Trzeba jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że w kontekście uregulowania konstytucyjnego od 1997 r. wykluczona została możliwość wydobywania

⁷ Por. E. Morawska, *j.w.*, s. 271–283.

⁸ Prawo do sądu TK rozpatruje jako złożone z trzech elementów: prawa dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia). Zob. wyr. z 09.06.1998 r., K 28/97. Podkreślił on jednak też, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”. Zob. uchwała z 25.01.1995 r., W 14/94.

⁹ Wyr. z 14.06.2000 r.

¹⁰ M. Kordela, *j.w.*, s. 152. Formalność tej reguły polega na tym, że „daje podstawę do dokonania aktu kwalifikacji danej sytuacji z perspektywy odtworzonej z niej wzorca bez sięgania do elementów wartościujących”.

¹¹ K 26/97.

z klauzuli państwa prawnego tzw. treści materialnych (z uwzględnieniem powyższych uwag na temat ich odróżnienia od zasad formalnych), bo jej dopuszczenie oznaczałoby ominięcie woli ustawodawcy i czyniłoby zbędną obecną regulację artykułów 31 ust. 3; 38; 45; 47 i 51. Dostrzega to oczywiście sam TK i stwierdza, że: „[...] w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić **przede wszystkim** [wytł. moje, I.W] szczegółowe przepisy konstytucyjne”. Art. 2 Konstytucji ma być rozumiany „w ścisłym związku z konkretyzującymi go postanowieniami szczegółowymi, ale zapisanie tych postanowień w tekście konstytucji, należy traktować tylko jako potwierdzenie treści ogólnie wynikających z klauzuli [...]”¹². Taki model interpretacji wynika ze względów, które można określić jako proceduralne — przy badaniu konstytucyjności przepisów należy stosować możliwie najbardziej skonkretyzowaną i najbliższą stanowi faktycznemu podstawę kontroli. W odniesieniu do zmian konstytucyjnych podnosi się w doktrynie, iż niemal wszystkie materialne prawa i wolności jednostki znalazły dostateczne unormowanie w szczegółowych przepisach ustawy zasadniczej, a nawet gdyby takiego unormowania zabrakło, to istnieje możliwość poszukiwania go także w postanowieniach umów międzynarodowych, jako odrębnego wzorca kontroli ustaw zwykłych¹³.

Zaprezentowane stanowisko, a szczególnie zwrot „przede wszystkim”, można było zrozumieć jako zapowiedź, że TK, w kontekście naruszenia przez jakiś przepis któregoś z zapisanych obecnie wyraźnie w Konstytucji materialnych elementów konstrukcji państwa prawnego, będzie go rozpatrywał łącznie

¹² K 26/97.

¹³ L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP* red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 136. W poprzednim stanie uregulowań konstytucyjnych Trybunał wspierał się, np. w zakresie wykładni wywodzonego z zasady państwa prawnego prawa do sądu, postanowieniem art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Obecnie potwierdzeniem charakteru umów międzynarodowych jako samoistnego wzorca kontroli (art. 189 pkt 2 Konstytucji) są liczne orzeczenia TK, w których powołuje się on zwłaszcza na postanowienia EKPC (wyr. z 28.01.2003 r., K 2/02 i 05.03.2003 r., 7/01) i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (wyr. z 18.02.2003 r., K 24/02 i 26.02.2003 r., K 30/02). Następuje to jednak zazwyczaj z jednoczesnym powoływaniem odpowiednich postanowień Konstytucji RP.

z naruszeniem art. 2. Późniejsza praktyka orzecznicza Trybunału pokazuje jednak, że w konkretnych tego typu przypadkach uznaje on, zgodnie zresztą z inną swą deklaracją, że nie ma potrzeby powoływania — jako podstawy kontroli — zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a „[...] »wzbogacanie« podstaw kontroli o owe zasady ogólne w sytuacji, gdy w pierwszej kolejności w grę wchodzi unormowanie konstytucyjne o większym stopniu szczególowości, ściślej wiążące się z badaną sytuacją, nie zawsze jest racjonalne”¹⁴. TK podkreśla, że byłoby to celowe tylko wówczas, gdyby naruszenie normy bardziej szczegółowej stanowiło zarazem rażące naruszenie ogólnych zasad konstytucyjnych — „godzące w ich istotę lub w znacznym stopniu ograniczające ich praktyczne funkcjonowanie”. W takim wypadku mogłoby to służyć podkreśleniu „kwalifikowanego” charakteru naruszenia tej zasady; nie byłoby jedynie odwzorowaniem niekwestionowanego związku, jaki zawsze występuje między naruszeniem unormowania szczegółowego a naruszeniem zasady ogólnej¹⁵.

W opisaney wyżej sytuacji TK traktuje zasadę państwa prawnego jako „wskazówkę interpretacyjną”¹⁶. Można stwierdzić, że podejście takie koresponduje z powszechnie przyjętą w naszej kulturze prawnej, fundamentalną dyrektywą wykładni przepisów prawa, która mówi o niedopuszczalności stwierdzenia niekonstytucyjności normy lub aktu, jeżeli możliwe jest jego zinterpretowanie w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi, wśród których niezwykle ważne miejsce zajmuje zasada państwa prawnego¹⁷. Podkreślając obowiązek respektowania metody wykładni w zgodzie z konstytucją przez wszystkie organy państwowe, Trybunał uzasadnia go zapisaną w art. 8 Konstytucji regułą jej nadrzędności w polskim systemie prawa¹⁸.

¹⁴ Zob. wyr. z 25.05.1998 r., U 19/97.

¹⁵ Wyr. U 19/97. W mojej ocenie Trybunał nie przełamuje tej zasady w wyroku z 30.03.1999 K 5/98, bo art. 88 ust. 1 Konstytucji wyczerpuje tylko część zagadnienia retroaktywności. W analizowanej w tym wyroku sprawie wzorcem oceny konstytucyjności jest, według TK, art. 2 Konstytucji i wynikająca z niego zasad *lex retro non agit*, a nie jak sugerował Prokurator Generalny art. 88 ust. 1 Konstytucji. Inaczej na temat tego wyroku E. Morawska, *j.w.*, s. 345.

¹⁶ Zob. wyroki K 28/97; 13.02.2001 r., K 19/99

¹⁷ Por. L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 20 i 168.

¹⁸ Art. 8 ust. 1: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Zob. wyr. z 08.05.2000 r., SK 22/99.

Konsekwentne trwanie na stanowisku aktualności dotychczasowych wypowiedzi orzeczniczych na temat treści materialnych państwa prawnego oznacza, że TK wprawdzie nie przywołuje obecnie przy ich kontroli art. 2 Konstytucji, ale przytacza to, co na ich temat w kontekście dawnego art. 1 orzekł¹⁹.

Co do innych zasad i reguł, których nie powtórzono w dalszym tekście Konstytucji, to wynikają one — tak jak poprzednio — z ogólnej treści klauzuli i art. 2 stał się ich jedyną i samoistną podstawą prawną. Specyficzna sytuacja powstała na skutek regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji²⁰. Jest on obecnie traktowany jako dodatkowe potwierdzenie wynikającej z art. 2 zasady ochrony praw nabytych w sferze praw majątkowych. „Powiązanie treści zawartych w art. 2 i art. 64 ust. 2 pozwala na wskazanie, że prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem, podlegać muszą ochronie konstytucyjnej”²¹. Zgodnie zaś z kolei z regulacją art. 88 ust. 1, to przepis ten, a nie ogólny zakaz retroakcji, powinien być w zasadzie wystarczającym kryterium kontroli konstytucyjności, w sytuacji wejścia w życie aktu prawnego przed jego publikacją²².

W kontekście wprowadzonych zmian Trybunał podkreśla, że w żadnym razie nie można stosować wykładni *a contrario* i formułować tezy, „że skoro wiele zasad i reguł dawniej wyprowadzonych z klauzuli [...], znalazło obecnie wyraz w szczegółowych przepisach konstytucji, to pominięcie w tych przepisach innych zasad i reguł daje wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego pozbawienia ich rangi konstytucyjnej”²³. Klauzula państwa prawnego daje więc nadal podstawy do wywodzenia z niej różnych zasad, ale są to obecnie zasady dotyczące działania władzy publicznej, w tym zasady przyzwoitej legislacji, o czym Trybunał bardzo często przypomina, zwłaszcza w orzeczeniach, w których rozpatruje zasadność wniesienia skargi konstytucyjnej (uznaje, że podstawą jej wniesienia nie może być jedynie wskazanie na te zasady, ale skarżący musi określić,

¹⁹ Zob. np. wyr. z 12.01.2000 r., P 11/98., w którym w kontekście zasady proporcjonalności mówi się o „niezmiennej aktualności” jej „rozwinęcia jeszcze na gruncie poprzednich uregulowań konstytucyjnych[...].”

²⁰ Art. 64 ust. 2: „Własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

²¹ Zob. np. wyr. z 13.04.1999 r., K 36/98. Więcej na ten temat w rozdziale III.2.4.

²² Art. 88 ust 1: „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. Więcej na temat wzajemnego stosunku tych dwóch zasad w rozdziale III.4.

²³ K 36/98.

jakie jego podmiotowe prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone²⁴). Zasady wynikające z art. 2 przybierają postać zasad ustroju i adresowane są przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczają sposób, w jaki powinny być normowane poszczególne dziedziny życia publicznego. Mają charakter zasad przedmiotowych wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych²⁵. Zauważmy, że nie jest to specyfika obecnego sposobu wykładni art. 2 Konstytucji, bo interpretacja zasady państwa prawnego właściwie od zawsze ukierunkowana była na sposób stanowienia prawa. Formalna prawidłowość tworzonych przepisów — ich jakość, czytelność itp. ma jednak bezpośrednie przełożenie na prawną pozycję jednostki w jej stosunkach z państwem. Dlatego też Trybunał niezmiennie podkreśla, że zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji mają szczególne znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela.

Kolejną cechą obecnej wykładni TK jest to, że jest on w dalszym ciągu zwolennikiem bardzo szerokiego, otwartego rozumienia klauzuli, czemu dał wyraz w następującej wypowiedzi: „Wszędzie [...] gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego”²⁶. Trudno nie zauważyć, że Trybunał zostawia sobie w ten sposób jakby otwartą furtkę do dalszego wywodzenia z zasady państwa prawnego różnych reguł i manifestuje wolę utrzymania aktywnej postawy orzeczniczej.

W przytoczonych wyżej wypowiedziach TK trzeba widzieć coś na kształt przedstawienia określonego programu wykładni zasady państwa prawnego po 1997 r. Będąca przedmiotem niniejszej książki analiza tego orzecznictwa zdaje się potwierdzać te wcześniejsze deklaracje Trybunału. Zawarta obecnie w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego jest w dalszym ciągu, choć teraz już tylko w zakresie treści formalnych, traktowana jako zbiorcze wyrażenie

²⁴ Zob. np. postanowienia z 24.07.2000 r., SK 26/99; 27.05.2003 r., Ts 127/02; 18.01.2005 r., Ts 21/04. Możliwość oparcia skargi konstytucyjnej na treści zasad generalnych, takich jak zasada państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, Trybunał określa jako „wyjątkową i subsydiarną” i dopuszcza, pod warunkiem skonkretyzowania naruszenia prawa podmiotowego dającego wywieść się z tego artykułu — zob. np. postan. z 14.12.2004 r., SK 29/03. Więcej na ten temat w rozdziale IV.

²⁵ Zob. m.in. postanowienia z 14.07.2004 r., Ts 21/04.; 19.12.2001 r., SK 8/01.

²⁶ K 36/98.

szeregu zasad bardziej szczegółowych, które choć nie są wprawdzie wyraźnie zapisane w Konstytucji, to wynikają z niej w sposób pośredni. Dotychczasowe wypowiedzi w tym zakresie pozostają aktualne, ale jednocześnie orzecznictwo dalej się rozwija, w efekcie czego również rozumienie państwa prawnego przez Trybunał rozszerzane jest o nowe treści.

W literaturze prawniczej²⁷ dotyczącej orzecznictwa TK wskazuje się na różnorodne elementy klauzuli państwa prawnego, ale można mówić o pewnym wspólnym trzonie reguł najczęściej podkreślanych, na których skoncentruję się również w niniejszej książce. Należą do nich zasady: zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, bezpieczeństwa i pewności prawnej, ochrony praw słusznie nabytych, niedziałania prawa wstecz, *nulum crimen sine lege*, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zabezpieczania interesów w toku, dostatecznej określoności przepisów prawa, wyłączności ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego, zakazu zmian w prawie podatkowym w ciągu roku podatkowego. Wśród nowych treści państwa prawnego można wskazać: zakaz wprowadzania unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym, zasadę *ne bis in idem* w prawie karnym, zakaz tworzenia instytucji publicznej w kształcie uniemożliwiającej jej rzetelne i sprawne działanie czy zasadę równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego.

Większość z nich należy do tzw. zasad poprawnej legislacji. Określenie to przyjęło się trwale w orzecznictwie i doktrynie; wymaga ono jednak pewnego zastrzeżenia uściślającego. Otóż TK zdaje się, przynajmniej teoretycznie, dzielić reguły wynikające z zasady państwa prawnego na wymogi co do techniki legislacyjnej (zwłaszcza zasada określoności) oraz reguły ściśle związane z wymogiem zagwarantowania ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa (np. zasada ochrony praw nabytych, *lex retro non agit*). Jednak w praktyce podział ten zamazuje się, gdyż — jak pisze TK — „teoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów faktycznych splatają się ze sobą; niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo; z kolei zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za

²⁷ Zob. przede wszystkim szeroki zbiór zasad wskazywanych przez J. Oniszczyka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000 i E. Morawską, j.w.

sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa.”²⁸

W szeregu wypowiedzi Trybunału pojawia się również pojęcie tzw. zasad techniki prawodawczej. Należy je odnosić do reguł zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (z.t.p.), które szczegółowo wskazują jak poprawnie konstruować akty normatywne oraz w jaki sposób dokonywać zmian w systemie prawa²⁹. TK odwołuje się do treści tego aktu szczególnie często przy ocenianiu, czy dany akt spełnia kryterium określoności przepisów prawa, zastrzegając, że poprawność językowa i logiczna przepisu jest warunkiem badania go pod kątem innych kryteriów. Zarówno obecny, jak i poprzednie zbiory reguł tego typu, jest wiążący dla rządowego prawodawcy, natomiast nie wiąże bezpośrednio ustawodawcy. W literaturze podnosi się niejasny charakter z.t.p., począwszy od kwestii ich zgodności z ustawą upoważniającą, możliwości sformułowania podstawy prawnej ich wydania, czy określenia ich adresata, skończywszy na fakcie, że nadanie im rangi rozporządzenia, nie wywołało zakładanego efektu w postaci ich większej skuteczności³⁰. Trybunał Konstytucyjny twierdzi jednak, że ustawodawca bez ważnych powodów nie powinien odstępować od z.t.p., ponieważ kodyfikują one powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego³¹. Przegląd wypowiedzi władzy sądowniczej nie przybliża jednak do możliwości określenia prawnego charakteru z.t.p. Z jednej strony TK, odmiennie niż na przykład NSA³², nie nadaje im charakteru wiążącego, a w konsekwencji ich naruszenie przez jakiś akt normatywny nie pociąga za sobą jego niekonstytucyjności, a jedynie niepoprawność czy wadliwość. Z drugiej strony, co zostanie w pracy na przykładach konkretnych rozstrzygnięć pokazane, następstwem znaczącego naruszenia przez jakiś akt (ze względu na doniosłość lub liczbę) reguł przyzwoitej legislacji jest stwierdzenie, iż nie odpowiada on standardom prawa

²⁸ Wyr. z 20.11.2002 r., K 41/02.

²⁹ Przed tą datą funkcjonowały zasady techniki prawodawczej w formie uchwały Rady Ministrów z 1991 r.

³⁰ Więcej na ten temat S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, Przegląd Legislacyjny 2004, nr 4 s. 9–26.

³¹ Zob. np. wyr. z 03.12.2002 r., P 13/02 lub 26.11.2003 r., SK 22/02.

³² Akt normatywny naruszający z.t.p. jest kwalifikowany przez NSA jako nielegalny.

w państwie prawnym i jest niekonstytucyjny. Wytworzyła się więc specyficzna sytuacja, w której „podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności jest naruszenie zasady państwa prawnego, ale przyczyną owego naruszenia jest w tego rodzaju przypadkach lekceważenie reguł techniki prawodawczej”³³.

II. Trybunał Konstytucyjny, ograniczony zakresem spraw przedkładanych mu do rozpatrzenia, nigdy nie podjął próby całościowego zdefiniowania cech państwa prawnego, nie sformułował jego jednej zamkniętej koncepcji. Na tle bogatego zespołu postulatów, jakie podnosi się w doktrynalnych koncepcjach rządów prawa, a także, np. w stosunku do wykładni sądu konstytucyjnego w Niemczech, treści wskazywane w orzecznictwie TK jako elementy zasady państwa prawnego stanowią dość ograniczony, selektywny zbiór. Wykazuje on stosunkowo duże podobieństwo do reguł konstruujących pojęcie *rule of law* w orzeczeniach ETS³⁴, jakkolwiek reguły te stanowią rodzaj uzupełnienia, nadbudowy do „praw fundamentalnych”, będących — zgodnie z twierdzeniem zawartym w wyroku w sprawie *Nold v. Commission* z 1974 r. — „integralną częścią generalnej zasady prawa”³⁵. Nie można też nie zwrócić uwagi na podobieństwo do koncepcji *rule of law* F.A. Hayeka, który jej elementy ujmował następująco: „Społeczeństwo funkcjonujące w ramach państwa prawnego [...] jest takim, w którym jego prawa przybierają formę generalnych, abstrakcyjnych reguł [...] odnoszących się do jeszcze nie znanych przypadków i nie zawierających odniesienia do konkretnych osób, miejsc czy przedmiotów. Takie prawa muszą być zawsze prospektywne, nigdy retrospektywne. Muszą być znane i pewne oraz takie, aby decyzja sądu była przewidywalna i muszą odnosić się do wszystkich w równy sposób”³⁶. W odróżnieniu jednak od podkreślanego

³³ S. Wronkowska, *j.w.*, s. 21.

³⁴ Do reguł tych zaliczono m.in.: zasadę legalizmu i wiążące się z nią zasady efektywności ochrony sądowej oraz prawa do sądów, zasadę uczciwego procesu (*due process*), proporcjonalności, bezpieczeństwa prawnego oraz w ramach tej ostatniej: *lex retro non agit*, ochrony zaufania do prawa, jednoznaczności, przewidywalności i jawności prawa wspólnotowego. Zob. I. Wróblewska, *Zasada rządów prawa w orzecznictwie sądów wspólnotowych*, [w:] *Koncepcje integracji w Europie w myśli politycznej i prawnej w XX i XXI wieku*, red. D. Bunikowski i R. Musiałkiewicz, Toruń 2008.

³⁵ Sprawa 4/73, *Nold* [1974] ECR 491. ETS stwierdził ponadto, że czerpie on inspirację ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i postanowień międzynarodowych traktatów chroniących prawa człowieka, które państwa członkowskie tworzyły lub podpisały.

³⁶ Por. na temat poglądów F.A. Hayeka, J. Justyński, *The principle of the Rule of Law in the European Communities*, *Comparative Law Review* vol. 8, Toruń 1998, s. 69.

u F.A. Hayeka centralnego znaczenia wolności jednostki jako logicznej konsekwencji *rule of law*, polski TK — co zostanie dalej pokazane — bardzo często w sytuacji konieczności rozstrzygnięcia konfliktu między dobrem wspólnym a indywidualnym, eksponuje ścisły związek i wzajemne uzupełnianie się zasady państwa prawnego z zasadą z art. 1 Konstytucji.

Zauważmy też, że jakkolwiek po 1997 r. można mówić o jeszcze większym zawężeniu zbioru reguł wynikających z zasady państwa prawnego, to wniosek ten (o selektywnym wyborze zasad mających charakteryzować zdaniem Trybunału państwo prawne) dotyczy również okresu sprzed tej daty, kiedy to TK powoływał się dodatkowo na tzw. treści materialne omawianej zasady. Przekonuje o tym chociażby pobieżne porównanie z działalnością niemieckiego FTK, który w kontekście wykładni zasady *Rechtsstaat* rozwinął koncepcję tzw. wartości obiektywnych będących fundamentem wolnościowego, demokratycznego porządku konstytucyjnego³⁷, czy też stwierdził, że sprawiedliwość stanowi fundamentalne minimum etyczne materialnej koncepcji państwa prawnego³⁸. Zbliżony do powyższego, typowo materialny sposób interpretacji zasady państwa prawnego, zaprezentował TK jeszcze na tle poprzednio obowiązujących uregulowań konstytucyjnych w orzeczeniu z 8 maja 1990 r., w którym uznał niekonstytucyjność jednego z przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stwierdzając, że narusza on ówczesny art. 1, nakładający na ustawodawcę obowiązek „takiego stanowienia prawa, by nie naruszało ono ani zasady sprawiedliwości, ani zasady równości jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli”³⁹. Oznaczało to, że wartości wyrażone w ówczesnym art. 1 mogły stać się wspólną podstawą dla oceny słuszności ustawodawczych rozwiązań prawnych. Trybunał potwierdzał to również w późniejszych wypowiedziach, twierdząc, iż „nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami

³⁷ Tendencja ta miała związek z odradzającymi się po wojnie ideami prawa naturalnego, zwłaszcza w wydaniu Radbruchowskim i wynikała z przekonania, że wartości te stanowią najskuteczniejszy środek zabezpieczenia przed totalitarnym wykorzystaniem systemu prawnego. Więcej na ten temat E. Morawska, *j.w.*, s. 67–72.

³⁸ *Tamże*, s. 71.

³⁹ Wyr. K 1/90.

i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli⁴⁰. Podejście takie jest zrozumiałe chociażby ze względu na sposób ujęcia zasady państwa prawnego w polskiej ustawie zasadniczej, która łącząc w jednym artykule trzy wartości: demokracji, państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej, sugeruje ich ścisły związek. Jednakże — jak wskazuje znawca problematyki — L. Garlicki — „orzecznictwo TK, po kilku mało udanych próbach, zrezygnowało z szerszego nawiązywania do drugiego członu art. 1”⁴¹. Zasady sprawiedliwości społecznej bardzo często służą jako czynnik prowadzący do słusznego (sprawiedliwego) wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki. Są jednak przede wszystkim elementem konstytucyjnego pojęcia równości, służąc jako kryterium oceny dopuszczalności odstępstwa od nakazu jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy. W związku z powyższym, w kontekście arystotelesowskiego rozróżnienia na sprawiedliwość rozdzielczą (*iustitia distributiva*) i wyrównawczą (*iustitia commutativa*)⁴² należy przyjąć, że w orzecznictwie TK jako podstawowe funkcjonuje to pierwsze ujęcie. Sprawiedliwy jest zatem podział proporcjonalny w stosunku do występowania (lub braku) określonej cechy uznanej za relewantną. Rzadziej spotykane jest odwoływanie się przez sędziów TK do sprawiedliwości wyrównawczej, opartej na zasadzie równego traktowania podmiotów⁴³. Analiza orzecznictwa prowadzi niektórych do ogólniejszego wniosku, iż rozdzielcze ujęcie sprawiedliwości jest pewnym standardem jeśli chodzi o ocenę treści prawa, a ujęcie wyrównawcze znaleźć może zastosowanie w dziedzinie jego stosowania⁴⁴.

Jeśli chodzi o zasadę równości, stała element różnych koncepcji państwa prawnego, to ma ona osobną podstawę konstytucyjną (art. 32 ust. 1, wcześniej art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL) i nie jest w zasadzie wymieniana przez Trybunał jako element zasady państwa prawnego. Natomiast możliwy związek tych dwóch zasad na tle różnych konkretnych spraw ujmowany jest w ten sposób,

⁴⁰ Wyr. z 12.04.2000 r., K 8/98.

⁴¹ L. Garlicki, *j.w.*, s. 128. Autor odwołuje się do fragmentu orzeczenia TK z 04.12.1990 r., K 12/90 dotyczącego przedpłat samochodowych.

⁴² Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 1982, s. 170 i 172.

⁴³ Miało ono miejsce np. w wyr. z 12.04.2000, K 8/98. Został on omówiony w rozdziale V.3.

⁴⁴ Zob. M. Kordela, *Zarys systemu aksjologicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Prawnicze, Zeszyt 1–2, Warszawa 2001, s. 75.

że naruszenie art. 2 może prowadzić do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji⁴⁵. Tendencję polegającą na interpretacji wartości konstytucji z uwzględnieniem faktu ich wzajemnego uzupełniania się, można niewątpliwie wytłumaczyć bardziej generalną tezą, według której wartości konstytucyjne tworzą pewną aksjologiczną całość⁴⁶.

Poza wypowiedziami, w których TK w sposób ogólny nawiązuje do znaczenia przemian demokratycznych, jakie dokonały się w Polsce na przełomie lat 80. i 90.⁴⁷, abstrahuje on też właściwie od szerszego wyjaśnienia związku zasady państwa prawnego z trzecim członem art. 2, mianowicie z zasadą demokracji. Pojedyncze są orzeczenia, w których stwierdzono by w tak jednoznaczny sposób, jak czyni to, np. niemiecki FTK⁴⁸, wynikanie z zasady państwa prawnego charakterystycznych gwarancji demokracji, takich jak zasada podziału i równoważenia się władz. Taki kierunek interpretacji zaledwie zarysowano na początku lat. 90.⁴⁹, by następnie odstąpić od niego po wyraźnym zapisaniu zasady podziału władz w Małej Konstytucji w 1992 r.

Sadzę, że kluczowym stwierdzeniem, mającym uzasadnić opisaną wyżej zachowawczość Trybunału w kwestii ograniczonego zakresu przywoływanych w kontekście zasady państwa prawnego treści, jest przewijająca się przez całe orzecznictwo wypowiedź, w której TK podkreśla, że nie jest on powołany do oceny konkretnych rozwiązań treściowych (ich słuszności, celowości, trafności) i podkreśla szeroki zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych

⁴⁵ Np. wyr. z 21.02.2006 r., K 1/05, w którym orzeczono o niezgodności określonych przepisów ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej z art. 2 w związku z art. 32 Konstytucji RP

⁴⁶ Związek ten wszakże w zakresie omawianych wartości z art. 2 i 32 Konstytucji nie jest w orzecznictwie szerzej wyjaśniany. W nowszych wypowiedziach TK szczególnie chętnie odsyła do następującej ogólnej formuły z wyroku z 12.12.2001 r., SK 26/01.: „[...] zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, [...] zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie czy zastosowanie danej cechy czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego.”

⁴⁷ Np. wyr. z 22.06.1999 r., K 5/99, 04.01.2000 r., K 18/99.

⁴⁸ Wyr. FTK z 18.12.1953 r., za E. Morawska, *j.w.*, s. 84.

⁴⁹ Wyr. z 19.06.1992 r., U 6/92, w którym TK napisał, że w zasadzie demokratycznego państwa prawnego zawarta jest „*implicite* zasada podziału władz”, a także, iż zawiera ona w sobie nakaz „utrwalania niezawisłości sędziowskiej”.

treści prawa⁵⁰. Z drugiej strony jednak bardzo restryktywnie reaguje na sytuacje naruszenia przez ustawodawcę proceduralnych aspektów zasady państwa prawnego, jako wyznaczających granice tej swobody. Stwierdził m.in., że nawet zła sytuacja budżetu państwa nie może usprawiedliwiać łamania podstawowych zasad państwa prawnego, w tym zasady przyzwoitej legislacji⁵¹.

Jakkolwiek wskazane w niniejszym opracowaniu poszczególne treści zasady państwa prawnego omawiane są osobno, to trzeba wyraźnie podkreślić, że w orzecznictwie TK są ściśle ze sobą treściowo i formalnie powiązane i właściwie w większości przypadków występują jako wspólna podstawa kontroli konstytucyjności prawa. Powiązanie, o którym mowa, jest naturalną konsekwencją wspólnej podstawy wywodzenia tych treści, którą jest, zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie TK dwustopniowym wnioskowaniem z normy o normie, w pierwszej kolejności zasada ochrony zaufania (określana też jako zasada bezpieczeństwa czy pewności prawnej), jako bardziej od nich ogólna, a następnie zasada państwa prawnego.

Charakterystyczną cechą wykładni dotyczącej zasady państwa prawnego na tle nowszego orzecznictwa TK jest coraz większa liczba spraw odnoszących się do materii podatkowych, a więc tych, w których szczególnie mocno uwydatnia się władztwo państwa wobec obywateli i wszelkie nadużycia mogą łatwo prowadzić do podważenia zaufania obywatela do państwa. Wyeksponowana została w tym orzecznictwie zwłaszcza konieczność takiego sposobu stanowienia i wprowadzania w życie prawa, aby odbywało się to z poszanowaniem praw jednostki. W literaturze można spotkać opinię, że ta tendencja powinna być w większym stopniu uzupełniana przez kontrolę samej treści norm prawa podatkowego i czuwanie nad „ideą materialnej i formalnej sprawiedliwości podatkowej w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”⁵².

⁵⁰ Zob. m.in. wyr. K 5/99 oraz wyr. z 20.12.1999 r., K 4/99; 21.12.1999 r., K 22/99; 25.06.2002 r., K 45/01; postan. z 22.04.2004 r., Ts 194/02 czy z 19.03.2001 r., K 32/00 Orzeczenia te (poza ostatnim) dotyczą przede wszystkim prawa podatkowego.

⁵¹ Zob. wyr. K 41/02, w którym negatywnie ocenił konstytucyjność ustawy abolicyjnej z 26.09.2002 r.

⁵² Zob. B. Konopka, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego a prawo podatkowe (uwagi ogólne)*, Radca Prawny 1997, 6/33, s. 80. Autor zauważa, że wspomniana tendencja jest charakterystyczna również dla NSA.

2. ZASADA OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA (ZASADA PEWNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO)

2.1. Uwagi wprowadzające

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zarówno na gruncie obecnej Konstytucji, jak i przed rokiem 1997, zajmowała w systemie wartości składających się na pojęcie państwa prawnego miejsce nadrzędne. TK określa ją jako „oczywistą cechę państwa prawnego”, która stworzyła ogólne podstawy dla wyznaczenia kształtu i konsekwencji klauzuli państwa prawnego⁵³.

Jeśli chodzi o moment pojawienia się jej w orzecznictwie TK, to jego analiza świadczy o tym, że źródeł zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa poszukiwał on już na gruncie Konstytucji z 1952 r. Nie wskazał jednak konkretnego artykułu, z którego zasada ta miałaby wynikać, lecz przywoływał jako jej podstawę przepisy kilku artykułów, w szczególności art. 9, 20 ust. 2 i 101 oraz przepisy ustanawiające podstawowe prawa i wolności obywateli i gwarantujące ich ochronę⁵⁴.

Od momentu uchwalenia noweli grudniowej w 1989 r. zasada ta została trwale powiązana z przepisem głoszącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Brak wyraźnego wysłowienia zasady ochrony zaufania w tekście obecnej Konstytucji, TK odczytuje, również zresztą w stosunku do innych nie zapisanych elementów zasady państwa prawnego, jako intencję ustawodawcy utrzymania takiego jej statusu⁵⁵.

Zasada zaufania była w orzecznictwie TK zawsze bardzo ściśle powiązana z zasadą bezpieczeństwa prawnego (pewności prawnej). Jednak o ile przed

⁵³ Wymóg poszanowania w państwie prawnym zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest nawiązaniem do konstrukcji prawa administracyjnego, a zwłaszcza do niemieckiej koncepcji *Vertrauensschutz*. Zob. wyr. z 25.11.1997 r., K 26/97. Zasada ochrony zaufania jest zresztą dosłownym tłumaczeniem tego niemieckiego słowa.

⁵⁴ Zobacz orzeczenia z 30.11.1988 r., K 1/88, 26.09.1989 r., K 3/89, 08.11.1989 r., K 7/89.

⁵⁵ Zob. wyr. K 26/97. Szersze omówienie tego wyroku w rozdziale III.1.

17 października 1997 r. w niektórych orzeczeniach⁵⁶ występowała ona jako odrębna podstawa kontroli konstytucyjności przepisów, o tyle w nowszym orzecznictwie nastąpiło ściśle powiązanie, a właściwie utożsamienie tych dwóch zasad⁵⁷, choć zapewnienie bezpieczeństwa prawnego (pewności prawnej) jest postulatem merytorycznie węższym niż ochrona zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Ten związek wyraża się w tym, że stan pewności prawa, odnoszony przede wszystkim do możliwości przewidywania zachowań organów władzy publicznej, prowadzi do realizacji wartości zaufania. Z drugiej strony TK mocno podkreśla powiązanie problematyki bezpieczeństwa prawnego z zasadami rzetelnej legislacji, a zwłaszcza z zasadą określoności przepisów prawa, podczas gdy zasada ochrony zaufania szczególnie często pokrywa się z zasadą poszanowania praw nabytych. Co więcej, gdy w jednym z orzeczeń wskazano na możliwość kolizji między zasadą poprawnej legislacji a ochroną praw nabytych, to w efekcie oznaczało to dopuszczenie zaistnienia sprzeczności między zasadą ochrony zaufania a bezpieczeństwa prawnego⁵⁸.

Jeśli chodzi o treść zasady ochrony zaufania w orzecznictwie TK, to wskazałabym na jej treść „samoistną” i o wiele szerszą treść „niesamoistną”, opartą na innych zasadach uznawanych za części składowe zasady państwa prawnego. Omawiana zasada jest bowiem nie tylko nadrzędnym, ale też najbardziej pojemnym elementem pojęcia państwa prawnego, ogólną podstawą wywodzenia z art. 2 innych wartości — jej spełnienie uzależnione jest od ich przestrzegania. Rodzi ona obowiązek takiego kształtowania prawa, aby nie ograniczało ono wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją; przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw; stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli oraz nienadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. Postulaty te z kolei składają się na zasady: ochrony praw

⁵⁶ Zobacz orzeczenia wskazane przez E. Morawską, *Klauzula państwa...*, przypis 48, s. 221.

⁵⁷ W związku z tym w niniejszej pracy określenia zasada ochrony zaufania, zasada bezpieczeństwa i zasada pewności prawnej używane są w celu opisu tej samej właściwości państwa prawnego.

⁵⁸ Sytuacja taka miała miejsce w wyroku z 18.02.2002 r., K 43/01, w którym TK ocenił konstytucyjność nowelizacji ustawy dotyczącej sposobu finansowania podwyżek wynagrodzeń dla pracowników służby zdrowia. „Fakt, że w niniejszej sprawie nieprawidłowe z punktu widzenia poprawności legislacyjnej działanie przybrało formę ustawy, a samozobowiązanie się władzy publicznej dotyczy płac, a więc świadczeń szczególnie chronionych przed niejasnością i nierzetelnością informacji, nakazał Trybunałowi Konstytucyjnemu danie pierwszeństwa zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa”.

nabytych, niedziałania prawa wstecz, określoności przepisów prawa, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* itp. Zarówno na tle poprzedniej, jak i obecnej regulacji daje się zauważyć tendencję do wyprowadzania z zasady państwa prawnego zasad ogólnych (przede wszystkim właśnie zasady ochrony zaufania), a następnie wydedukowywania kolejnych (wskazanych wyżej), co w literaturze wiąże się „wielopiętrowością”⁵⁹ omawianej klauzuli, albo określane jest jako „dwustopniowe rozumowanie inferencyjne”⁶⁰. Trudności ze wskazaniem „samoistnej” treści zasady ochrony zaufania wynikają właśnie z jej bardzo ogólnego charakteru, a zabiegi do tego zmierzające przypominają poniekąd problemy ze zdefiniowaniem klauzuli państwa prawnego. Kontrola konstytucyjności wybranych przepisów ze względu na poszanowanie zasady ochrony zaufania połączona jest więc najczęściej z kontrolą również ze względu na inne, bardziej szczegółowe reguły. TK ich wzajemną relację opisuje jako: „przejawianie”, „zawieranie się”, „opieranie się” itp.⁶¹, najczęściej jednak TK mówi po prostu o wynikaniu z zasady ochrony zaufania „szeregu zasad szczegółowych”⁶². Przyjęcie takiej metody oznacza, że naruszenie którejś z zasad szczegółowych wyklucza możliwość uznania danego przepisu za zgodny z zasadą ochrony zaufania. W znaczącej większości przypadków traktowane są jako łączna podstawa oceny konstytucyjności prawa.

2.2. Zakres przedmiotowy

I. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że omawiana zasada, najogólniej rzecz ujmując, wymaga, aby państwo w stosunku do obywateli zachowywało pewne minimalne reguły uczciwości⁶³. Najbardziej pierwotną⁶⁴, utrwaloną

⁵⁹ Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku*, PS 2008, nr 9, s. 106.

⁶⁰ E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 205. Por. cytowaną tam literaturę.

⁶¹ Por. np. następujące orzeczenia pokazujące tę relację: z 10.11.2004, Kp 1/04 (zasada określoności przepisów prawa); 22.12.1997, K 2/97; 22.06.1999, K 5/99; 20.11.2002, K 41/02; 16.06.2003, K 52/02 (zasada ochrony praw nabytych); 01.06.2004, U 2/03 (nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*); 25.05.2004, SK 44/03 (zakaz retroaktywności); 06.07.2004, P 14/03 (nakaz poszanowania interesów w toku); 05.11.2001, U 1/01 (zasady przyzwoitej legislacji).

⁶² Zob. np. orzeczenie z 04.01.2000, K 18/99 czy 30.06.2009 r., K 14/07.

⁶³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu, Warszawa 2003, s. 63.

⁶⁴ Wypracowaną już w orzecznictwie sprzed 1997 r. Por. E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 216.

i często przywoływaną przez TK treścią zasady ochrony zaufania, określanej też jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, jest skierowany do ustawodawcy postulat takiego stanowienia prawa, aby nie było ono „swoistą pułapką dla obywatela” i aby „mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”⁶⁵. W tym kontekście, w opinii TK, art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim uzależnia dalsze wykonywanie zawodu przez dotychczasowych instruktorów i wykładowców od uzupełnienia średniego wykształcenia, jest naruszeniem zasady zaufania do państwa. Ustawodawca łamie bowiem w ten sposób daną w 1987 r. „wyraźną obietnicę”, jaką było zwolnienie od obowiązku uzupełnienia wykształcenia osób mających powyżej 45 lat. „Po 13 latach istnienia tego wyjątku (osoby te) miały prawo sądzić, iż z powodu braku wykształcenia nie zostaną pozbawione prawa wykonywania zawodu”⁶⁶.

Zasada ta zobowiązuje zatem ustawodawcę do uwzględniania konsekwencji faktycznych i prawnych, jakie dla adresatów określonych norm prawnych powstaną z chwilą wejścia w życie nowych uregulowań. Wyraża nakaz stanowienia takiego prawa, które szanuje tzw. „interesy w toku”, tj. przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów⁶⁷.

Zasada ochrony zaufania bazuje więc na pewności i bezpieczeństwie prawnym, a te z kolei wymagają, aby prawo było przewidywalne. Przewidywalność odnosi się do postępowania organów państwa i oznacza możliwość określania przez jednostkę „konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego” oraz „zasadnego oczekiwania, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny”⁶⁸. Prawodawca narusza wartości leżące u podstaw zasady państwa prawnego „wtedy, gdy jego

⁶⁵ Zob. np. wyr. z 07.02.2001 r., K 27/00; K 52/02.; 19.11.2008 r., Kp 2/08.

⁶⁶ Wyr. z 21.12.1999 r., K 22/99.

⁶⁷ Por. np. wyrok K 26/97 oraz wyr. z 13.04.1999 r., K 36/98; K 22/99; P 3/00; 25.04.2001 r., K 13/01.

⁶⁸ Zob. wyr. z 06.07.2004 r., P 14/03; 13.05.2008 r., Sk 91/06.

rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach”⁶⁹.

Aksjologicznego uzasadnienia dla tak rozumianej zasady bezpieczeństwa prawnego Trybunał poszukuje w konieczności urzeczywistnienia wolności jednostki, która mogąc przewidzieć działania organów państwa i prognozować własne, ma szansę ułożenia swoich spraw według swoich preferencji i przyjęcia za nie odpowiedzialności. TK mówi w tym kontekście również o poszanowaniu przez porządek prawny godności jednostki, jako istoty autonomicznej i racjonalnej. Prawo „pewne”, czyli takie, w oparciu o które obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, jest również prawem sprawiedliwym⁷⁰.

Możliwość naruszenia omawianej zasady dotyczy więc zwłaszcza sytuacji, w których następuje zmiana dotychczas obowiązujących przepisów. Oznacza to, że ustawodawca dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. W razie dokonywania zmian w prawie, prawodawca musi stosować technikę przepisów przejściowych, aby ułatwić jednostce dostosowanie się do nowej sytuacji; powinien też preferować rozwiązania najmniej dla niej uciążliwe⁷¹. TK nawiązując do konieczności respektowania odpowiedniej *vacatio legis*, stwierdza, że „przyjmowane 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”⁷².

Wzgląd na zasadę zaufania uzasadnia poszanowanie przez nowe regulacje prawne nabytych przez jednostkę praw (*ex lege* i z mocy decyzji organów). Ich ochrona przejawia się w zakazie arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym; ochronie podlegają jednak tylko prawa nabyte w sposób słuszny, zgodny z zasadami sprawiedliwości. Analizując relację

⁶⁹ Wyr. K 52/02 i P 14/03.

⁷⁰ P 3/00.

⁷¹ K 52/02.

⁷² K 52/02.

miedzy tymi dwoma zasadami, TK potwierdza bardziej ogólny charakter zasady ochrony zaufania; zakres jej zastosowania obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi „podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę”. Zakres zastosowania zasady ochrony praw nabytych jest węższy, bo dotyczy tylko praw podmiotowych lub ich ekspektatyw. „Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych”⁷³.

Uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych, czy też niemożliwych do realizacji, ze względów prawnych lub faktycznych, albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień; przyznawanie obywatelom praw powinno odbywać się z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji tych praw. W zasadzie ochrony zaufania zawarte jest swoiste domniemanie, zgodnie z którym jeśli ustawodawca tworzy prawo stanowiące podstawę roszczeń finansowych i nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego do świadczeń finansowych, to czyni zobowiązanym system finansów publicznych. Niedopuszczalne jest w obliczu poszanowania zasady ochrony zaufania przerzucanie negatywnych konsekwencji, wynikających z wadliwych i niedostatecznie precyzyjnych regulacji w sprawie wynagrodzeń — którą TK określa jako szczególnie wrażliwą dla każdej kategorii zawodowej — na pracowników, a więc beneficjentów tych regulacji. Dodatkowym uzasadnieniem jest wzgląd na „zasadę partnerstwa i dialogu publicznego, na których opiera się funkcjonowanie przestrzeni publicznej w demokratycznym państwie prawnym”⁷⁴. Poszanowanie omawianej zasady wyklucza możliwość wprowadzania do przepisów prawa fikcji prawnej, polegającej na tworzeniu przez ustawodawcę „takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego”⁷⁵.

Zasada bezpieczeństwa prawnego i ochrony praw nabytych zapewniają ochronę praw podmiotowych zarówno publicznych, jak i prywatnych. Na grun-

⁷³ K 52/02.

⁷⁴ K 43/01.

⁷⁵ Zob. wyr. z 19.12.2002 r., K 33/02.

cie Konstytucji z 1997 r., TK potwierdził wyrażoną wcześniej zasadę, że pełnej ochronie podlegają również ekspektatywy powyższych praw, ale wyłącznie te, które są maksymalnie ukształtowane, a więc spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy⁷⁶.

Poszanowanie zasady ochrony zaufania wymaga stanowienia prawa jasnego i zrozumiałego. „Niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”⁷⁷. Trybunał wielokrotnie również podkreślał, że sytuacja, w której ustawowe przesłanki ograniczające wolność konstytucyjną nie spełniają wymogów dostatecznej precyzji i określoności przepisów prawa, a „ustalenie” ich treści następuje dopiero w sferze stosowania prawa, prowadzi do braku pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego⁷⁸. Z wymogiem jasności TK łączy nakaz określoności przepisów prawnych, który oznacza, że przepisy powinny być formułowane w sposób zapewniający „dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych”⁷⁹.

Przestrzeganie przez ustawodawcę zasady ochrony zaufania i bezpieczeństwa prawnego, ale także innych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, jest szczególnie ważne przy stanowieniu aktów prawnych ograniczających wolności i prawa obywatelskie oraz nakładających obowiązki wobec państwa⁸⁰, co przejawia się w wynikającym obecnie z art. 31 ust. 3 zakazie nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Możliwość ochrony przed aktami władzy publicznej godzącymi w te prawa i wolności stwarza, zawarte w art. 78 Konstytucji⁸¹, prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Stanowi

⁷⁶ Zob. wyr. z 23.11.1998 r., SK 7/98 oraz potwierdzenie w wyr. z 07.12.1999, K 6/99. Więcej rozważań na temat problemu ekspektatyw w orzecznictwie TK zawartych jest w rozdziale III.5.

⁷⁷ Wyr. z 17.06.2003 r., P 24/02.

⁷⁸ Por. wyroki z 12.01.2000 r., P 11/98; 30.10.2001 r., K 33/00; 22.05.2002 r., K 6/02; 20.11.2002 r., K 41/02; 24.02.2003 r., K 28/02; 25.11.2003 r., K 37/02; 11.05.2004 r., K 4/03 oraz KP 1/04.

⁷⁹ Zob. wyr. z 17.10.2000 r., SK 5/99; 09.10.2007 r., Sk 70/06.

⁸⁰ Por. wyr. K 41/02.

⁸¹ Art. 78: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

ono realizację zasady zaufania obywatela do państwa, a szerzej zasady państwa prawnego w ogóle, będąc jednym z jej „podstawowych elementów [...] już od momentu ukształtowania się formalnej koncepcji państwa prawnego”⁸².

Z drugiej strony, prawo to — w ogólniejszym aspekcie prawa do sądu (które obecnie zyskało osobną podstawę w art. 45 Konstytucji) — doznaje, zdaniem TK, „istotnych i rzeczywistych ograniczeń” przez to, że postępowanie przed sądem ukształtowane jest w sposób respektujący określone procedury. Ograniczenia te usprawiedliwione są koniecznością poszanowania wartości wynikających z zasady państwa prawnego, w tym ochrony zaufania do prawa⁸³.

W ramach omawianej zasady TK uznał, że wymaga ona poszanowania prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych orzekających o prawach stron. Rozstrzygnięcia te mogą być bez zgody osób zainteresowanych wzruszane tylko w wyjątkowych przypadkach, przy zaistnieniu kwalifikowanych przesłanek i w ramach określonej ustawowo procedury⁸⁴.

Jednocześnie TK podkreśla, że zasada ochrony zaufania nie ma charakteru absolutnego, bo nie oznacza nienaruszalności raz przyznanych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. „Z zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze ufać, że prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na niekorzyść”⁸⁵. Trzeba uwzględnić całokształt okoliczności towarzyszących tym zmianom, treść dokonywanych zmian i sposób ich wprowadzania oraz konstytucyjny system wartości.

Możliwość zmiany nie dotyczy sytuacji, gdy ustawodawca w konkretnym przypadku wyraźnie przewidział gwarancję niezmienności danej regulacji w określonej perspektywie czasowej⁸⁶. Z zasadą ochrony zaufania TK wiąże obowiązek poszanowania wspomnianych już „interesów w toku”. Bezwzględny

⁸² Zob. postan. z 23.02.2005 r., Ts 35/04.

⁸³ Zob. wyr. z 09.06.1998 r., K 28/97; 10.05.2000 r., K 21/99 i postan. z 18.12.2001 r., Ts 43/01;

⁸⁴ Zob. wyr. z 08.05.2000 r., SK 22/99. Podstawą zmiany wysokości emerytury przez wojskowy organ orzekający już po uprawomocnieniu się decyzji ustalającej jej wysokość może być art. 32 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, w którym jest mowa o ujawnieniu nowych okoliczności albo przedstawieniu nowych dowodów.

⁸⁵ Zob. wyr. z 28.04.1999 r., K 3/99.

⁸⁶ P 14/03.

obowiązek ich respektowania, w sytuacji gdy ustawodawca wyznacza pewien okres, w którym ma być możliwe prowadzenie interesów według z góry określonych zasad lub reguł, TK wyjaśnia następująco: „Jeżeli [...] w przepisie prawa zapewniono jego adresatów, że przez pewien czas będą obowiązywać określone reguły, a podmiot ten kierując się takim zapewnieniem, rozpoczął konkretne działania, to reguły tych nie można zmieniać, o ile równocześnie spełnione są trzy następujące warunki: 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizacji określonych przedsięwzięć (w przypadku podatków dochodowych oraz w przypadku podatku od nieruchomości horyzont ten musi przekraczać okres jednego roku podatkowego) 2) przedsięwzięcie to ze swej natury musi być rozłożone w czasie, 3) adresat tego przepisu musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania tych przepisów⁸⁷.

Odnosząc konsekwencje wynikające z zasady bezpieczeństwa i pewności prawnej do dziedziny prawa podatkowego, która po 1997 r. zajmuje bardzo dużo miejsca w orzecznictwie TK, mowa jest o zakazie wprowadzania zmian w tym prawie w czasie trwania roku podatkowego. „Zakaz ten związany jest ściśle z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczania tzw. interesów w toku, jak również z obowiązkiem ustanowienia przez ustawodawcę stosownej *vacatio legis*. Jest ich uszczegółowieniem w odniesieniu do prawa daninowego”⁸⁸. TK dostrzega szczególne natężenie władztwa państwa w stosunkach prawnopodatkowych i zakazowi temu przypisuje funkcję gwarancyjną wobec interesów jednostki. Zabezpiecza on możliwość rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi w oparciu o regulacje podatkowe opublikowane i znane podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego. Lojalne postępowanie państwa wobec jednostki nie oznacza jednak braku jakiegokolwiek możliwości zmiany w prawie podatkowym w ciągu roku podatkowego. Możliwość taka istnieje nawet w stosunku do przywilejów i ulg, których cofnięcie musi być jednak usprawiedliwione „balansowaniem wchodzących w grę wartości konstytucyjnych”⁸⁹.

⁸⁷ *Tamże*. Podobnie w wyr. K 26/97 i P 3/00.

⁸⁸ K 13/01.

⁸⁹ *Tamże*.

Gdyby więc spróbować usystematyzować dotychczasowe rozważania, to można w orzecznictwie TK wyodrębnić trzy sytuacje, w których zasada ochrony zaufania może doznawać ograniczenia⁹⁰ — gdy przemawia za tym: odwołanie do aksjologii systemu prawa, inna wartość prawnokonstytucyjna lub „szczególna konieczność publiczna”.

Odwołanie do aksjologii systemu prawa jako uzasadnienia dla wprowadzenia zmian w unormowaniu praw i obowiązków, widoczne jest, np. w orzeczeniu z K 3/99, w którym TK badał zgodność z konstytucją przepisów⁹¹ wyłączających okresy pracy w komunistycznym aparacie partyjnym i bezpieczeństwa do 1 lipca 1989 r. TK orzekł, że ograniczenie to pozostaje w zgodzie „z systemem ocen wynikających z konstytucji i ustawodawstwa lat 90., w szczególności z przekonaniem, że przy okazji wynagradzania za obecną pracę w służbie cywilnej nie należy płacić za działalność na rzecz umacniania politycznych podstaw poprzedniego ustroju, przeciwstawnych, m.in. z aksjologicznego punktu widzenia, demokratycznemu państwu prawnemu”⁹².

Jeśli chodzi o wartość konstytucyjnie chronioną, uzasadniającą ograniczenie zasady ochrony zaufania, to zgodnie z wyrokiem K 6/99 może nią być równowaga budżetu państwa (art. 220 Konstytucji⁹³). Sprawa dotyczyła przedsiębiorstw górniczych, a dokładnie ograniczenia wysokości wskaźników wzrostu wynagrodzenia górników na podstawie ustawy z 26 listopada 1998 r. TK orzekł, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych „może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa górników. [...] Dokonywać się to jednak musi z uwzględnieniem możliwości budżetu państwa, tak aby reforma nie stworzyła realnego dla niego zagrożenia. Wartością konstytucyjnie chronio-

⁹⁰ Właściwie chodzi o ograniczenia bardziej szczegółowych reguł wynikających z zasady zaufania, ponieważ ona jako fundament państwa prawnego ograniczana być nie powinna.

⁹¹ Chodziło o ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.

⁹² Zob. K 3/99. Głęboka reforma ustroju państwa i leżący u jej podstaw system wartości uzasadnia też możliwość dokonywania zmian regulacji prawnych dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy; por. też wyr. TK z 13.03.2000 r., K 1/99.

⁹³ Art. 220: „1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. 2. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa”.

ną, która usprawiedliwia ograniczenie praw górników do wynagrodzenia, jest równowaga budżetu państwa [...]”⁹⁴. Co więcej, w opinii TK, obecna Konstytucja w odróżnieniu od Małej Konstytucji nadaje generalną wyższość konieczności zachowania równowagi finansowej państwa przed zasadami wynikającymi z zasady państwa prawnego, w tym zasady zaufania, której przejawem jest zobowiązanie państwa do odzwierciedlenia w ustawie budżetowej ciążących na państwie zobowiązań, a wynikających z odrębnych ustaw⁹⁵.

W orzeczeniu P 11/98 TK rozważał możliwość usprawiedliwionego, tzn. nie powodującego powstania zarzutu naruszenia zasady zaufania, odstąpienia od dotychczasowego modelu stosunków najmu, gwarantującego lokatorom maksymalną wysokość czynszu. Nie znajdując takiej możliwości, stwierdził, że byłoby to dopuszczalne jedynie w razie zaistnienia „szczególnej konieczności publicznej”, co potwierdził następnie w innych wyrokach⁹⁶. TK nie określił jednak na czym taka konieczność miałyby polegać.

II. W dotychczasowych rozważaniach nad treścią zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w orzecznictwie TK skoncentrowano się głównie na tych jej treściach, które będąc postulatami spełniania przez prawo określonych cech, dotyczących zarówno treści prawa jak i techniki legislacyjnej, kierowane były do organów tworzenia prawa. W wielu orzeczeniach wydanych po 1997 r. Trybunał stwierdza, że zasady tej nie można rozumieć tylko w takim abstrakcyjnym sensie i należy ją odnieść również do organów stosujących prawo⁹⁷. Warto podkreślić, że dostrzega on, iż „w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe”⁹⁸. Ochronie konstytucyjnej musi zatem podlegać nie tylko zaufanie obywateli do

⁹⁴ K 6/99.

⁹⁵ Zob. wyr. z 26.11.2001 r., K 2/00.

⁹⁶ Por. orzecz. z 02.10.2002 r., K 48/01; 12.05.2004 r., SK 34/02.

⁹⁷ Podobne stanowisko prezentuje również Sąd Najwyższy, który stwierdza, że „zasady stabilności i pewności prawa w praworządnie i rozsądnie rządzonym państwie odnoszą się nie tylko do treści przepisów prawa pozytywnego, lecz także do interpretacji, która nie powinna nawet dawać powodów do podejrzeń, iż poddawana jest zabiegom płynącym z przesłanek temporalnych lub koniunkturalnych”. Zob. np. orzecz. SN z 05.08.1992 r., I PA 5/92; postan. z 11.10.1995 r., I PRN 28/95.

⁹⁸ Zob. wyr. z 27.11.1997 r., U 11/97.

literę prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przez organy państwa⁹⁹. Kształt stosunków i sytuacji, jakie powstają na tle określonych przepisów, wynika nie tylko z tekstu ustawy, ale też z interpretacji, jaką tekst ostatecznie uzyskuje w orzecznictwie sądowym. Zmiany interpretacji przepisów nie powinny być zaskoczeniem dla zainteresowanych osób, a ich zastosowanie do działań podjętych przez te osoby przed zmianą nie może prowadzić do niekorzystnych dla nich skutków. Za jeden z rudymentów zasady zaufania TK uznaje to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, a zwłaszcza przez Sąd Najwyższy w ramach procedury przewidzianej w art. 390 k.p.c. (rozpatrzenie pytania prawnego skierowanego przez sąd drugiej instancji przy rozpatrywaniu apelacji). Wypada zgodzić się z opinią TK, że przekonanie takie może obywatel zasadnie żywić w odniesieniu do ustaleń dokonanych przez Sąd Najwyższy, albo gdy istnieje jednolite i ustabilizowane stanowisko judykatury¹⁰⁰. Praktyka w naszym kraju pokazuje jednak, że stosowanie prawa przez sądy niższej rangi w warunkach nie do końca jasnych i nieprecyzyjnych regulacji, powoduje siłą rzeczy różne możliwości interpretacyjne, co znacznie obniża prestiż i zaufanie do prawa. Według Trybunału, swoboda sądowego stosowania prawa, która wpływa na taki stan rzeczy, może być ograniczona przez to, że sąd wybierając najwłaściwszą możliwość interpretacyjną, ma obowiązek kierowania się ogólnymi zasadami wykładni prawa, a w szczególności posługiwania się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją¹⁰¹. W kontekście różnic interpretacyjnych pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej a sądami TK stwierdza, że te pierwsze są bezwzględnie zobowiązane do podporządkowania się orzeczeniom sądów powszechnych i respektowania wydawanych przez nie w konkretnych sprawach wyroków. Przyjęcie odmiennego rozumowania prowadziłoby do „dramatycznego pogwałcenia podstawowych zasad praworządności obowiązujących w państwie prawa”¹⁰².

⁹⁹ U 11/97. TK nie jest jednak konsekwentny, bo w wyroku K 1/99 przedstawia pogląd, że zasada ochrony zaufania odnosi się do stanowienia a nie stosowania prawa.

¹⁰⁰ K 36/98.

¹⁰¹ K 36/98.

¹⁰² U 11/97.

W ramach tak rozumianej zasady ochrony zaufania, jak również prawa do sądu, mieści się również wymóg przewidywalności rozstrzygnięcia sądu na podstawie znajomości prawa. Bezpieczne i pewne prawo stwarza bowiem dla jednostki możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. W jednej z istotnych wypowiedzi orzeczniczych TK rozważał kontrowersyjny problem dotyczący możliwości naruszenia tego wymogu przy stosowaniu klauzul generalnych¹⁰³, jako unormowań o nieostrym zakresie znaczeniowym odsyłających do ocen pozaprawnych. Trybunał wskazał trzy sytuacje, w których naruszenie takie może mieć miejsce:

1. Obok obiektywnych występują również subiektywne przesłanki rozumienia klauzuli.
2. Treść klauzuli nie daje gwarancji na jednolitą i ścisłą interpretację orzeczniczą.
3. Istnieje tak duży stopień ogólności klauzuli, że można z niej wyprowadzić uprawnienia sądu do samoistnego nadawania nowej treści klauzuli (działalność prawotwórcza).

Wypowiedź dotyczyła klauzuli zasad współżycia społecznego z art. 5 k.c., ale sformułowane przez TK kryteria „bezpiecznego”, nie naruszającego wymogu przewidywalności sądu, stosowania klauzul można odnieść również do innych klauzul, w tym klauzuli państwa prawnego¹⁰⁴.

2.3. Zakres podmiotowy

Wskazane wyżej różnorodne postulaty składające się na zasadę ochrony zaufania, choć skierowane są do organów tworzenia i stosowania prawa, formułowane są z perspektywy jednostki. Mają na celu wzmacnianie jej z natury słabszej pozycji w stosunkach z państwem. Warunkiem istnienia państwa prawnego jest zaufanie jednostki do państwa i prawa i zagwarantowanie ochrony płynącej z tego prawa.

¹⁰³ Por. wyr. SK 5/99 czy K 4/03.

¹⁰⁴ Więcej na temat tzw. praworządnego stosowania klauzul generalnych w rozdziale VI.1.1.2.

Omawianą zasadę TK odnosi generalnie do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż dostrzega możliwość jej rozszerzenia na nieobywateli, ale jedynie pomocniczo, w ramach wymogu równego traktowania obywateli i nieobywateli (szczególnie w obrębie unormowań ponadnarodowych, np. w prawie Wspólnot i Unii Europejskiej)¹⁰⁵. Sądzę, że ze względu na art. 37 ust. 1 Konstytucji¹⁰⁶, można by rozważyć rozszerzenie zasady lojalności na stosunki między państwem a każdym, kto znajduje się pod władzą RP.

W kilku orzeczeniach wydanych po 1997 r. TK musiał odnieść się do pytania, czy zasada zaufania może mieć zastosowanie także do innych adresatów norm prawnych, w tym przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego, jako organów zobowiązanych do racjonalnego i pewnego planowania oraz realizacji swoich zadań. TK uznaje, że omawiana zasada ma charakter gwarancyjny nie tylko w stosunku do obywateli i zauważa, że również instytucje publiczne, m.in. organy państwa i jednostki samorządu, nie powinny być narażone na konsekwencje wynikające z nieprzestrzegania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji (będących przejawem zasady ochrony zaufania)¹⁰⁷. W związku z tym jeżeli skarżąca przepisy gmina sformułuje wniosek w ten sposób, że wskaże na złamanie zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, to wniosek będzie zasadny, ponieważ tak określony wzorzec konstytucyjny mieści się w zakresie działania organów tej jednostki w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Nie może ona natomiast powoływać jako wzorca kontroli, zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, albowiem nie jest podmiotem praw obywatelskich¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Zob. wyr. z 15.12.2004 r., K 2/04.

¹⁰⁶ Art. 37 ust. 1: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”.

¹⁰⁷ U 1/01. TK ponadto tłumaczy specyfikę relacji łączących organy państwowe i organy samorządu terytorialnego, wskazując, że u jej podstaw leży zasada „lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi”. Por. wyr. z 12.03.2007 r., K 54/05 oraz 18.12.2008 r., K 19/07.

¹⁰⁸ Zob. postan. z 16.08.2004 r., Tw 43/03.

3. ZASADA BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO A PROBLEM TZW. ORZECZEŃ INTERPRETACYJNYCH

3.1. Uwagi ogólne

Celem niniejszego rozdziału nie jest systemowa analiza zasadności różnorodnych argumentów występujących w toczącej się w polskiej doktrynie prawa i judykaturze dyskusji na temat istnienia lub braku po stronie Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do wydawania tzw. wyroków interpretacyjnych (wyroków w przedmiocie częściowej niekonstytucyjności). Jest nim natomiast próba umiejscowienia tego problemu w kontekście zasady bezpieczeństwa prawnego i odpowiedź na pytanie, czy z punktu widzenia ochrony tej wartości, należącej do kanonu zasad składających na państwo prawne, orzeczenia takie są uzasadnione.

Na wstępie trzeba jednak zaprezentować, co kryje się pod pojęciem wyroków interpretacyjnych i wskazać stan prawny, który doprowadził do kontrowersji oraz krótko opisać główne punkty sporu.

Konstytucja RP wprowadziła liczne zmiany w zakresie kompetencji Trybunału, prowadzące zasadniczo do rozszerzenia jego uprawnień i umocnienia znaczenia funkcji orzeczniczych¹⁰⁹. Z punktu widzenia analizowanego problemu najważniejsze znaczenie mają dwie zmiany: z jednej strony orzeczenia TK zyskały moc powszechnie obowiązującą oraz stały się ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji), a z drugiej organ ten został pozbawiony uprawnienia do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (w konsekwencji na mocy art. 239 ust. 2 i 3 Konstytucji z dniem jej wejścia w życie uchwały TK w sprawie ustalenia wykładni ustaw tracą moc powszechnie obowiązującą).

Ze wskazanych wyżej uregulowań konstytucyjnych dotyczących kompetencji TK, a także z analizy art. 2–4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r. wynika więc, że organ ten nie posiada przyznanych wprost uprawnień do wydawania orzeczeń lub uchwał zawierających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Tymczasem w wyroku K 27/98 TK stwierdził, że jego wyrok „w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z konstytucją, ale

¹⁰⁹ Zob. artykuły Konstytucji od 188 do 197.

tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący. Tylko w takim rozumieniu mogą więc przepis ten stosować zarówno organy administracji (rządowej i samorządowej), jak też sądy [...]” bo wykładnia ustalona w sentencji gwarantuje „[...] dalsze stosowanie utrzymanego w mocy przepisu i nie doprowadzi w przyszłości do takiego wypaczenia jego rozumienia, które nadałoby mu treść sprzeczną z konstytucją”¹¹⁰.

Upraszczając problem, wyrokami interpretacyjnymi nazywa się zatem te orzeczenia, które stwierdzają konstytucyjność warunkowo, a więc polegają na tym, że przepis ustawy jest uznawany za zgodny z konstytucją, ale przy założeniu określonego jego rozumienia, zaś sposób tego rozumienia przepisu jest wskazany w sentencji orzeczenia, a w związku z tym ma taką samą moc wiążącą jak pozostałe elementy sentencji. Interpretacyjny charakter przypisuje się również tzw. wyrokom zakresowym¹¹¹, w których TK orzeka zgodność przepisu z konstytucją jedynie we wskazanym przez niego zakresie jego stosowania (podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym)¹¹².

Zagadnienie mocy wiążącej orzeczeń interpretacyjnych mieści się w ramach szerszej problematyki dotyczącej prawotwórczej wykładni sądowej, a zwłaszcza możliwości usankcjonowania w naszym porządku prawnym precedensów¹¹³. W związku z zagwarantowanym w Konstytucji powszechnie obowiązującym i ostatecznym charakterem orzeczeń TK, wyroki interpretacyjne można by określić jako precedensy wiążące (precedensy *de iure*). Jednakże dezaprobata

¹¹⁰ Zob. wyr. z 05.01.1999 r., K 27/98.

¹¹¹ Kwestia możliwych podziałów orzeczeń TK jawi się w doktrynie prawa jako zagadnienie skomplikowane i niejednoznaczne. Por. na ten temat ostatnio J. Dominowska, *Klasyfikacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2008, nr 5, s. 34 i n. Większość doktryny oraz sam TK odróżnia orzeczenia interpretacyjne od zakresowych. Por. następujący fragment orzeczenia 19.11.2008 r., Ts 102/06: „Zwrócić należy przy tym uwagę, że orzeczenie (...) nie miało ani charakteru wyroku interpretacyjnego, ani też nie jest tzw. orzeczeniem zakresowym”.

¹¹² Posługuje się w nich następującymi formułami: „w zakresie, w którym wyłącza” (wyr. z 12.04.2006 r., Kp 2/04; 16.10.2007 r., K 28/06), „w zakresie, w jakim nie wyłącza” (16.10.2007 r., Sk 63/06) „w zakresie, w jakim zabrania” (wyr. z 05.05.2004 r., P 2/03); „w zakresie, w jakim nie zawiera” (wyr. z 08.11.2006 r., K 30/06) itp.

¹¹³ Precedensem nazwiemy zawartą w sentencji lub uzasadnieniu decyzji regułę ogólną, która staje się podstawą lub wzorem przy rozstrzyganiu podobnych spraw w przyszłości. Por. L. Morawski, *Czy precedens powinien być źródłem prawa*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga pamiątkowa ku czci prof. H. Groszyka*, Lublin 1996, s. 187.

wyrażana przez inne sądy wobec wyroków interpretacyjnych i brak określenia w przepisach prawa konsekwencji za ich ignorowanie powoduje, że działają one raczej jako precedensy niewiążące (precedensy *de facto*)¹¹⁴.

Podstawowe argumenty przeciwników tzw. wyroków interpretacyjnych dotyczą: wspomnianej już kwestii utraty przez TK kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni, zagadnienia interpretacji przepisów jako sfery stosowania prawa leżącej w kompetencji sądów a nie TK oraz problemu związania sądów, jako podlegających „tylko Konstytucji oraz ustawom”¹¹⁵, wykładnią TK. Argumenty te przywołane zostały w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego¹¹⁶ i wyznaczają zasadniczą linię sporu w kwestii dopuszczalności omawianego typu orzeczeń.

Zwolennicy orzeczeń interpretacyjnych podkreślają przede wszystkim, że nieporozumieniem jest teza uznająca tożsamość wyroków interpretacyjnych i powszechnie obowiązującej wykładni i wyjaśniają, że są one wydawane w ramach kontroli konstytucyjności prawa i ich celem jest przesądzenie, czy kontrolowany przepis jest zgodny z normą hierarchicznie wyższą, a nie rozstrzyganie jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych¹¹⁷. Poza tym art. 190 Konstytucji nie określa, jakie orzeczenia są dopuszczalne, to znaczy, że jednocześnie nie wyklucza wydawania orzeczeń, które określamy jako interpretacyjne. Co więcej nie można z niego wywnioskować, że na pewno mogą być tylko dwa rodzaje orzeczeń: stanowiące, że przepis jest lub nie jest, zgodny z konstytucją¹¹⁸. Pozytywny (afirmujący) bądź negatywny wyrok TK nie musi ograniczać się do samego stwierdzenia konstytucyjności bądź niekonstytucyjności, ale może też zawierać towarzyszące temu stwierdzeniu warunki o mocy powszechnie obowiązującej¹¹⁹. Dokonywanie przez TK wykładni przepisów podlegają-

¹¹⁴ Rozróżnienie za L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 253.

¹¹⁵ Art. 178 ust.1 Konstytucji: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom”.

¹¹⁶ Zob. następujące orzeczenia SN: postan. z 16.07.2003 r., V CO 20/03; uchwała z 03.07.2003 r., III CZP 45/03; postan. z 06.05.2003 r., I CO 7/03. W doktrynie pogląd krytyczny wobec wyroków interpretacyjnych wyraża A. Józefowicz, zob. zwłaszcza *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1999, nr 1, s. 3–14.

¹¹⁷ Por. M. Safjan, *Interpretacja a kontrola konstytucyjności*, Rzeczpospolita z 29.12.2003.

¹¹⁸ Por. J. Trzeciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, nr 1, s. 11.

¹¹⁹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, PiP 2000, nr 12, s. 24.

cych kontroli jest naturalną konsekwencją bezspornie przyjmowanego przez większość przedstawicieli doktryny prawa założenia o nieistnieniu czystego, abstrakcyjnego znaczenia przepisu, które mogłoby być przyjęte bez żadnych zabiegów interpretacyjnych. Jak stwierdza TK: „Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z konstytucją przepisu, który może być i bywa interpretowany zarówno zgodnie, jak i niezgodnie z konstytucją, bez jednoczesnego sprecyzowania, który z kierunków wykładni pozostaje w zgodzie z konstytucją, uniemożliwiłoby osiągnięcie celu kontroli, jakim jest eliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnych norm”¹²⁰.

Co do zarzutu niezwiązania SN i innych sądów wyrokami interpretacyjnymi w związku z zasadą niezawisłości, to — jak zauważa Z. Czeszejko-Sochacki — na gruncie takiego rozumowania trzeba by postawić pytanie, czy także orzeczenie stwierdzające zgodność z konstytucją nie wiąże sądu. Podległość konstytucji w sensie organizacyjnym oznacza, że to konstytucja określa podział zadań i kompetencji organów władzy publicznej, zaś moc powszechnie obowiązująca orzeczeń TK powoduje, że wszystkie inne organy władzy sądowniczej mają obowiązek przestrzegania tych orzeczeń¹²¹. Poza tym art. 178 ust. 1 Konstytucji należy traktować raczej jako przepis o charakterze gwarancyjnym, a nie kompetencyjnym.

L. Morawski zauważa też, że prawidłowa interpretacja zasady niezawisłości sędziowskiej nie oznacza, że sędziowie nie mogą podlegać żadnym wiążącym dyrektywom ustalonym przez inne sądy, lecz sprowadza się do możliwości odmowy zastosowania przez sędziego każdego aktu normatywnego, który byłby sprzeczny z ustawą¹²².

3.2. Orzeczenia interpretacyjne a zasada bezpieczeństwa prawnego

Zarysowana wyżej pokrótce wymiana argumentów musi zostać uzupełniona o próbę spojrzenia na problem w kontekście zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawnej). Odwołania do tej zasady są wprawdzie obecne

¹²⁰ Zob. wyr. z 08.05.2000 r., SK 22/99.

¹²¹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *j.w.*, s. 28.

¹²² Por. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 265.

w dyskusji, ale pojawiają się w niej w dalszej kolejności, jakby na marginesie innych teoretyczno–prawnych wątków. A przecież ma ona na tyle istotne znaczenie w aspekcie funkcjonowania państwa prawnego, że należałoby jej, moim zdaniem, poświęcić więcej uwagi.

TK uznaje, że instytucja wyroków interpretacyjnych w sposób pozytywny wpływa na poczucie bezpieczeństwa prawnego w państwie. Przypomnijmy za Trybunałem, że bezpieczeństwo prawne (pewność prawna), to przede wszystkim stabilność i przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, a także poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych i niedokonywanie gwałtownych zmian legislacyjnych nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi¹²³. Częste zmiany prawa nie sprzyjają zasadzie bezpieczeństwa prawnego, a orzeczenia interpretacyjne umożliwiają utrzymanie już istniejących, nawet wadliwych przepisów, pod warunkiem określonego ich rozumienia. Poza tym ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przez organy państwa. To, iż obywatel państwa prawnego może zakładać, że treści obowiązującego prawa są takie, jak to zostało ustalone przez sądy, jest uwarunkowane również istnieniem jednolitego i ustabilizowanego stanowiska judykatury.

W przypadku występowania rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie czy literaturze, TK wskazuje na „niezbędność samodzielnego ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny treści badanego przepisu”¹²⁴. Podstawową zaś metodą wykładni przepisów w naszej kulturze prawnej jest nakaz interpretacji wszystkich norm w zgodzie z konstytucją, oznaczający konieczność wyboru spośród różnych możliwych kierunków wykładni przepisu takiego znaczenia, które pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi normami i wartościami. TK podkreśla, że ten sposób wykładni nie jest jedynie specyfiką jego rozumowania i obowiązek jego respektowania „[...] odnosi się do wszystkich organów państwowych i wynika z nadrzędności konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji)”¹²⁵. Pozostaje on w związku z silnie eksponowaną zarówno w dogmatyce, jak i orzecznictwie zasadą domniemania konstytucyjności

¹²³ Por. wyr. z 12.04.2000 r., K 8/98.

¹²⁴ SK 22/99.

¹²⁵ SK 22/99.

ustaw, zgodnie z którą uznanie ustawy za niekonstytucyjną jest ostatecznością (*ultima ratio*)¹²⁶.

J. Trzeciński uważa, że orzeczenia interpretacyjne są usprawiedliwione również z pragmatycznego punktu widzenia związanego z zasadą zaufania obywatela do stanowionego przez państwo prawa, bo nie jest zasadne eliminowanie ustawy z porządku prawnego tylko dlatego, że przepis w sposób niewystarczający uregulował jej aspekt podmiotowy (pominięcie pewnej kategorii osób i uniemożliwienie jej skorzystania z określonych praw), czy czasowy (brak przepisów międzyczasowych). W takiej sytuacji „[...] orzeczenie, że przepis odpowiednio rozumiany jest konstytucyjny lub nie jest konstytucyjny, albo że przepis w określonym zakresie jest konstytucyjny lub jest niekonstytucyjny — wydaje się celowe”¹²⁷.

Aspekt pragmatyczny, jak podkreśla Z. Czeszejko-Sochacki, polega też na tym, że „proces legislacyjny jest z natury rzeczy długotrwały i czasochłonny, prowadzi przy tym do usztywnienia systemu prawnego. Orzecznicza konkretyzacja pozwala ograniczyć ingerencję ustawodawczą do niezbędnego zakresu, pozwala też na pewną elastyczność w procesie stosowania prawa”¹²⁸.

Uzupełniając powyższe argumenty, należy też zaznaczyć, że wskazanie jednego właściwego z punktu widzenia zgodności z konstytucją sposobu rozumienia określonego przepisu, wpływa nie tylko na jednolitość stosowania prawa, ale również, co nie mniej ważne z perspektywy pojedynczego obywatela, ułatwia podejmowanie decyzji przez sądy, przekładając się w praktyce na przyspieszenie procedur stosowania prawa, a więc zwiększenie efektywności systemu prawa.

Zauważmy, że problem orzeczeń interpretacyjnych dotyczy tych przepisów, które z jakiegoś powodu są niepełnowartościowe czy niejasne. W związku z tym, zaprezentowanemu powyżej aprobującemu podejściu, można postawić zarzut, że w państwie prawnym sąd konstytucyjny powinien raczej usuwać z obiegu wadliwe przepisy niż stabilizować je pod warunkiem określonego ich rozumienia¹²⁹. Zarzut ten ulegnie złagodzeniu, jeśli zauważymy, że TK wprowadzie

¹²⁶ Por. wyr. TK z 15.09.1999 r., K 11/99.

¹²⁷ Zob. J. Trzeciński, *j.w.* s. 11.

¹²⁸ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *j.w.*, s. 27.

¹²⁹ Por. J. Józefowicz, *j.w.*, s. 32.

w kwestionowanych wyrokach wadliwych przepisów nie eliminuje, za to usuwa z ich zakresu normatywnego to znaczenie, które jest sprzeczne z konstytucją. Niezależnie od tego wskazana jest daleko idąca ostrożność ze strony TK, który każdorazowo powinien badać sprawę pod kątem tego, co lepiej służy umacnianiu poczucia bezpieczeństwa prawnego. Utrzymaniu danego przepisu, jeśli nie ma wyraźnej potrzeby jego eliminacji, musi towarzyszyć dbałość o to, ażeby słuszna intencja nie prowadziła do niedopuszczalnego „wyłączenia” ustawodawcy¹³⁰. TK wydaje się być świadom możliwości tego rodzaju nadużyć i deklaruje ograniczenie stosowania wykładni w zgodzie z konstytucją tylko do tych sytuacji, w których wykładnia językowa nie przynosi pożądanego rezultatu¹³¹.

Analiza wypowiedzi TK w kontekście problematyki orzeczeń interpretacyjnych prowadzi do wniosku, który w nieco łagodniejszym świetle przedstawia wątpliwości związane z ich stosowaniem. Otóż, przyjmując rozróżnienie na wyroki zakresowe i interpretacyjne nie można odnotować, aby organ ten nadużywał swej funkcji, jeśli chodzi o wydawanie tych drugich¹³². Jak deklaruje wydawanie wyroków interpretacyjnych ma charakter incydentalny, niezbędny dla wykonywania przez Trybunał kompetencji kontroli norm prawnych. „Trybunał ustala w sposób powszechnie wiążący kierunek wykładni poddanego kontroli przepisu prawa tylko wtedy, gdy od tego zależy orzeczenie o zgodności tego przepisu z konstytucją. Tylko w tym — stosunkowo niewielkim — zakresie, na skutek orzecznictwa Trybunału [...], ulega *implicite* zawężeniu samodzielność innych organów państwa (w tym sądów) w dokonywaniu wykładni stosowanych przez te organy przepisów”¹³³. Co więcej, jak podnosi były prezes Trybunału

¹³⁰ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *j.w.*, s. 27. Podobne obawy, ze względu na rozpowszechnienie stosowania wykładni prawa w zgodzie z konstytucją, są zgłaszane również w innych krajach. W doktrynie austriackiej formułowany jest pod adresem tamtejszego sądu konstytucyjnego zarzut zbyt szerokiego i nieusystematyzowanego stosowania tej wykładni. Zamiast korzystać z wystarczających w konkretnym przypadku „zwykłych” metod interpretacji, trybunał od razu przystępuje do wykładni prawa w zgodzie z konstytucją. Zob. na ten temat L.M. Khakzadeh, *Die verfassungskonforme Interpretation in der Judikatur des VfGH*, Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 61, Heft 2, 2006, s. 221.

¹³¹ Zauważmy jednak, że niekiedy sam Trybunał używa określenia „wykładnia w zgodzie z Konstytucją” do działań interpretacyjnych mających w gruncie rzeczy charakter wykładni językowej. Por. A. Bator i A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod. red. S. Wronkowskiej, Kraków 2005, s. 49.

¹³² Np. w latach 2005 i 2006 TK w ogóle nie posługiwał się techniką wyroków interpretacyjnych.

¹³³ SK 22/99.

i orędownik tych orzeczeń, organ ten bierze za punkt wyjścia znaczenie przepisu ustalone w judykaturze¹³⁴. W wyroku K 33/99 TK napisał: „Jeżeli jednak określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten — w praktyce swego stosowania — nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju”¹³⁵. Lektura orzecznictwa TK rzeczywiście pokazuje, że stosunkowo często i szeroko wykorzystuje się dorobek wymienionych instancji. Całościowa ocena orzeczniczej rzeczywistości w tej materii wykracza poza ramy niniejszej pracy i z pewnością nie powinna być ograniczona do pojedynczych opinii prezentowanych przez TK. Otóż, w jednym z wyroków z 2002 r. sąd ten uznał, że — mimo krytyki SN na gruncie teoretycznym — „dotychczasowa praktyka wskazuje na to, że wyroki interpretacyjne są w pełnym zakresie respektowane w orzecznictwie sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i NSA”¹³⁶. Opinia ta jednak, przynajmniej w kontekście losów wydanego niewiele później wyroku K 1/05¹³⁷, jest nie do utrzymania: Trybunał zakwestionował w nim jako niezgodną z art. 2 w związku z art. 32 Konstytucji ustawę pozbawiającą samorządowców prawa do „trzynastek”, zastrzegając, że wyrok wiąże na przyszłość¹³⁸ — sądy powszechne jednak, powołując się na orzeczenia SN¹³⁹, przyznają wypłaty również wstecz. W doktrynie prawa podkreśla się, że słabą stroną orzeczeń interpretacyjnych jest właśnie trudność w ich wyegzekwowaniu — SN w sposób wyraźny wypowiedział się przeciwko nim¹⁴⁰ i pogląd ten podtrzymuje w większości swoich orzeczeń, nie czyniąc przy tym rozróznia na wyroki interpretacyjne i zakresowe¹⁴¹.

¹³⁴ M. Safjan, j.w.

¹³⁵ Wyr. z 03.10.2000 r.

¹³⁶ Zob. wyr. z 18.12.2002 r., K 43/01.

¹³⁷ Wyr. z 21.02.2004 r.

¹³⁸ Niekonstytucyjność dotyczyła art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej.

¹³⁹ M.in. wyr. z 09.10.2003 r., I CK 150/2002.

¹⁴⁰ „[...] dokonana przez Trybunał Konstytucyjny pod postacią orzeczenia interpretacyjnego wykładnia ustaw nie ma waloru powszechnie obowiązującego [...] Tym samym nie wiąże ani Sądu Najwyższego, ani innych sądów” Zob. wyrok z 06.05.2003 r., I CO 7/2003.

¹⁴¹ Por. np. uchwałę z 20.06.2009, II PZP 6/09.

Uważam, że możliwość wyjścia z pewnego impasu, jaki wyniknął z takich, a nie innych uregulowań konstytucyjnych, stwarza art. 22 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustanawia on dla TK kompetencję do zwracania się „o informację co do wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym”¹⁴². Dotychczasowa praktyka polegająca na uwzględnianiu przez TK dorobku orzeczniczego innych sądów, mogłaby przybrać formę oficjalnych pytań kierowanych do SN czy NSA. Wykorzystywanie martwego do tej pory przepisu byłoby szansą na nawiązanie pełniejszej niż dotychczas kooperacji orzeczniczej między centralnymi organami władzy sądowniczej, pozwoliłoby niejednokrotnie — przez wzajemne akceptowanie swoich stanowisk w kwestiach wykładni — uniknąć konfliktów, a dzięki temu niewątpliwie wpłynęłoby na zwiększenie poczucia stabilności i pewności prawnej oraz zaufania do organów stosujących prawo. Model taki, który można by określić jako kooperatywny czy interaktywny, jest możliwy przy poszanowaniu przez zainteresowane organy wyjściowego założenia o podziale kompetencji co do materii podlegających wykładni — Trybunał Konstytucyjny interpretuje konstytucję, a w gestii dwóch pozostałych organów znajduje się tzw. prawo sądowe. Uważam jednak, że o mocy wiążącej takiej wykładni rozstrzygać powinna waga i sposób argumentacji, a nie wyłącznie formalnie rozumiany autorytet wymienionych organów, ponieważ — jak pokazuje orzecznicza rzeczywistość — nie jest to wystarczające.

4. ZASADA *LEX RETRO NON AGIT*

4.1. Uwagi wprowadzające

Zasada *lex retro non agit*, czyli zasada niedziałania prawa wstecz, określana też jako zakaz wstecznego działania prawa lub jako zakaz retroakcji, występuje w orzecznictwie Trybunału już od roku 1988, mimo, iż nigdy nie została *explicite* wyrażona w przepisach konstytucyjnych. Obecna Konstytucja wyraża ją w sposób fragmentaryczny, brakuje również reguły ogólnej. W pierwszych orzeczeniach TK poszukiwał źródeł analizowanej zasady w zasadzie praworządności materialnej (art. 8 ust. 1 Konstytucji PRL) oraz w zasadzie zaufania

¹⁴² Ustawa z 1 sierpnia 1997 r.

„wyrażonej w wielu artykułach Konstytucji”, m.in. w art. 9, 20 ust. 2 oraz 101¹⁴³. Po zmianach konstytucyjnych z grudnia 1989 r. TK trwale powiązał zasadę niedziałania prawa wstecz z zasadą państwa prawnego wynikającą z art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, a obecnie z art. 2 Konstytucji z 1997 r. Mówiąc dokładniej, omawiana zasada jest składnikiem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa.

Zasada *lex retro non agit* określana jest przez TK jako fundamentalny element koncepcji państwa prawnego przyjętej w art. 2 Konstytucji, ale postrzegana jest też w szerszym kontekście, jako „istotny element kultury prawnej współczesnych państw cywilizowanych” i „zasadniczy składnik porządku konstytucyjnego współczesnych ustrojów konstytucyjnych”¹⁴⁴. Współczesnych korzeni zakazu retroakcji prawa oraz jej ważnego i uniwersalnego znaczenia we wszystkich cywilizowanych systemach prawnych Trybunał poszukuje w prawie rzymskim. W swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że zasada ta funkcjonowała już w kodeksie Justyniana, zaś w średniowieczu występowała w prawie kanonicznym, np. *Clementinae* z 1317 r. W polskim porządku prawnym pojawiła się w już w XIV wieku wraz z ustanowieniem statutów Kazimierza Wielkiego *Cum omnes constitutiones et statua legem impontant rebus et negotis presentibus et futuris et non preteris* i od tego czasu stała się trwałym elementem polskiego systemu prawnego, znajdując zastosowanie w prawie I i II Rzeczypospolitej. W tym fakcie TK upatruje miejsca omawianej zasady w systemie naczelnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej, jak również uzasadnia nim odwoływanie się w swych wypowiedziach orzeczniczych do bogatego dorobku doktryny¹⁴⁵. Jednak, jak wskazuje M. Królikowski, sama paremia *lex retro non agit* nie została nigdy sformułowana w źródłach prawa rzymskiego (również TK odnotowuje ten fakt w cytowanych orzeczeniach), a co więcej w takim brzmieniu nie jest spotykana w kulturach prawnych poza Polską¹⁴⁶. Jest to opinia nie do utrzymania, bo wystarczy odwołać się do orzecznictwa niemieckiego Trybunału Konstytu-

¹⁴³ Zob. wyroki z 28.05.1986 r., U 1/86; 5.11.1986 r., U 5/86; 30.11.1988 r., K 1/88; 08.11.1989 r., K 7/89.

¹⁴⁴ Zob. np. wyr. z 03.10.2001 r., K 27/01.

¹⁴⁵ Wyr. K 27/01.

¹⁴⁶ M. Królikowski, *O dopuszczalności retroaktywnego stosowania wykładni w prawie karnym. Przypadek strzelców przy Murze Berlińskim*, [w:] *Materiały Konferencyjne z Konferencji WPiA UW z 27.02.2004*, s. 67.

cyjnego, który tak jak polski TK¹⁴⁷ zasadę *lex retro non agit* wiąże z wynikającą z zasady państwa prawnego zasadą pewności porządku prawnego.

W zależności od tego, z jaką koncepcją państwa prawnego mamy do czynienia, zmienia się podejście do zasady nieretroaktywności. Najbardziej schematyczny podział współczesnych koncepcji państwa prawnego, który pozwoli krótko odnieść się do zaprezentowanego problemu, polega na wyróżnieniu koncepcji materialnych i formalnych.

W kierunkach formalnych (instrumentalistycznych) zasada *lex retro non agit* odgrywa pierwszorzędną rolę. Bezwzględny zakaz retroakcji wynika z założenia, że w państwie prawnym normy pochodzące od legitymowanego w danym historycznym czasie prawodawcy powinny być ustanowione przed ich zastosowaniem (kierunek historyczny). Zakaz retroakcji prawa współgra też z wizją człowieka, jako istoty racjonalnej, która koncentruje się na planowaniu swojej sytuacji na przyszłość w oparciu o precyzyjne i możliwe do spełnienia normy prawne (kierunek formalistyczny).

W materialnych koncepcjach państwa prawnego norma może być retroaktywna, ponieważ akcentuje się w nich znaczenie pewnych wymagań proceduralno–treściowych, takich jak, np. formalna rzetelność w tworzeniu i stosowaniu norm prawnych przez odpowiedniego rodzaju instytucje (kierunek proceduralny). Złamanie zakazu retroakcji również nie jest naruszeniem zasady państwa prawnego, jeśli główny nacisk położymy na treściowy aspekt normy. Przy takim podejściu retroaktywność może być słuszna i sprawiedliwa, jeśli jest zgodna z przyjętym systemem aksjologicznym (kierunek materialny)¹⁴⁸.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy TK opowiada się w swoim orzecznictwie za którąś z tych koncepcji, a jeśli tak, to za którą. Najlepszy pogląd na sprawę dać może analiza argumentacji w tych orzeczeniach, w których Trybunał rozważa możliwość odstąpienia od zasady *lex retro non agit* na rzecz innych zasad, dlatego do sprawy powrócę w dalszej kolejności.

¹⁴⁷ Choć powinno się raczej zastosować kolejność odwrotną, bo sposób wykładni polskiego TK jest nawiązaniem do sprawdzonego u zachodniego sąsiada modelu — o tym w rozdziale II.

¹⁴⁸ Koncepcje za S. Wojtczak, *Kilka uwag o aksjologicznym aspekcie zasady lex retro non agit*, [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, pod. red. L. Leszczyńskiego, Lublin 1999, s. 224–227.

4.2. Treść zasady *lex retro non agit*

Zakaz wstecznego działania prawa należy do tzw. zasad przyzwoitej legislacji, które w sposób bezpośredni wynikają z zasady ochrony zaufania (bezpieczeństwa prawnego), co oznacza, że naruszenie tej pierwszej jest traktowane jako uchybienie drugiej.

W ramach szeroko pojmowanej treści zasady *lex retro non agit* Trybunał wskazuje w pierwszej kolejności regułę ogólną (zakaz retroakcji „właściwej”), a następnie odnosi ją również do retroakcji „niewłaściwej” (inaczej retrospekcja; wiąże się ona z problemem regulacji intertemporalnej), zasady *nullum crimen nulla poena sine lege* oraz „technicznego aspektu” zakazu retroakcji.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że użycie przez polski TK pojęć retroakcja „właściwa” i „niewłaściwa” jest wyraźnym nawiązaniem do orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, choć według niektórych opinii jest ono charakterystyczne dla wszystkich systemów prawnych¹⁴⁹. Zgodnie z utrwaloną linią jego wykładni retroakcja „właściwa” (*echte Rückwirkung*) jest zasadniczo niedopuszczalna, a wyjątki mogą mieć miejsce tylko wówczas, gdy zaufanie obywatela wobec niejasnej sytuacji prawnej „nie jest przedmiotem godnym ochrony” oraz, gdy wykorzystanie retroakcji usprawiedliwia dobro ogółu¹⁵⁰. Zastosowanie retroakcji „niewłaściwej” (*unechte* albo *retrospective Rückwirkung*), choć w zasadzie jest dopuszczalne, to wymaga „wyważania porównywanym dóbr”, co oznacza, że „pierwszeństwo przysługuje zaufaniu związanemu z bezpieczeństwem dotyczącym istniejącej sytuacji”¹⁵¹.

Reguła ogólna (zasada *lex retro non agit* we właściwym znaczeniu) jest w orzecznictwie TK najbardziej pierwotną treścią tej zasady sformułowaną już w wyroku U 1/86 z 28.05.1986 r., a potwierdzoną następnie w licznych orze-

¹⁴⁹ Por. S.L. Kaleda, *Przejście prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003, s. 120 i cytowani tam autorzy. S.L. Kaleda zauważa jednak, że Trybunał Sprawiedliwości UE nie przyjął tej terminologii, mimo że pojawiała się ona w różnych sprawach, np. w opinii rzecznika generalnego. Co do angielskiego „*retrospective*” — to jest ono używane wyłącznie w znaczeniu retroaktywności.

¹⁵⁰ Zob. orzeczenia FTK przywołane przez E. Morawską, [w:] *Klauzula państwa...*, s. 98

¹⁵¹ *Tamże*.

czeniuach¹⁵². Mówi ona o zakazie stanowienia przez organy prawodawcze 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 przewidzianych tymi normami. Norma nie działa wstecz, jeśli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. TK wyjaśnił również, że działanie ustawy z mocą wsteczną polega na tym, że początek jej stosowania pod względem czasowym został ustalony na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca. Retroaktywność zachodzi także wówczas, gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie¹⁵³.

Nie każde działanie wstecz jest równoznaczne z naruszeniem zakazu retroakcji, lecz tylko takie, które pogarsza sytuację podmiotu prawa. „Działanie prawne z mocą wsteczną, którego skutkiem jest polepszenie sytuacji niektórych adresatów normy prawnej przy równoczesnym niepogorszeniu sytuacji pozostałych adresatów, nie może być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawnego”¹⁵⁴. Nie jest nią również „zmiana z mocą wsteczną przepisów prawa, która nie powoduje pozbawienia lub ograniczenia uprawnień obywateli, a co najmniej ekspektatyw tych uprawnień”¹⁵⁵. Z taką sytuacją mieliśmy

¹⁵² Zob. np. K 27/01 oraz wyroki z 10.10.2001 r., K 28/01; 05.11.2005 r., P 7/01. Podsumowanie dotychczasowego dorobku dotyczącego zakazu retroakcji TK zawarł w wyr. z 19.11.2008 r., Kp 2/08.

¹⁵³ Zob. wyr. K 28/01.

¹⁵⁴ Zob. m.in. wyr. z 25.09.2000 r., K 26/99; podobnie w wyr. z 19.03.2007 r., K 47/05.

¹⁵⁵ Zob. wyr. z 17.12.1997 r., K 22/96. Należy przyjąć, że tym bardziej nie będzie nim sam fakt odniesienia nowej regulacji do zdarzeń mających miejsce przed momentem jej wprowadzenia w życie. W taki sposób argumentował Europejski Trybunał Sprawiedliwości w związku z zarzutami dwóch włoskich spółek dokonujących importu i obrotu na terytorium Wspólnot Europejskich bananami. Skarżący zarzucali, że uzależnienie w rozporządzeniu Komisji z 2001 r. przyznania uprawnienia do korzystania z kontyngentów taryfowych od kryterium wysokości dochodu osiągniętego przez przedsiębiorców w latach 1994–1996 spowodowało utratę przez nich prawa do kontyngentów i jest sprzeczne z zasadą *lex retro non agit*. ETS zauważył, że kwestionowane rozporządzenie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich 8 maja 2001 r. a weszło w życie 1 lipca 2001 r., więc zarzut naruszenia zakazu retroaktywności nie jest uzasadniony. Wyjaśnił też, że sam fakt odniesienia się w rozporządzeniu z 2001 r. do zdarzeń mających miejsce w latach 1994–1996 nie stanowi jeszcze o wstecznym skutku tych przepisów, ponieważ przyjęcie takiego okresu odniesienia nie ma wpływu na zdarzenia zaszłe w jego trakcie — zasady przyznawania kontyngentów obowiązujące od 1 lipca 2001 r. nie obejmowały transakcji importowych dokonanych w latach 1994–1996. Zob. wyr. ETS z 15.07.2004 r. w połączonych sprawach Di Leonardo i Dilexport, C–37/02 oraz C 38/02.

do czynienia w przypadku retroaktywnego działania przepisu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, której skutkiem było polepszenie sytuacji pracodawców, będących państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, przy jednoczesnym utrzymaniu niezmiennego obowiązku wpłat na PFRON w 1998 r. wszystkich pozostałych pracodawców¹⁵⁶.

Wyrażony w zasadzie *lex retro non agit* zakaz odnosi się do organów sprawujących władzę ustawodawczą (jest „dyrektywą postępowania organów prawodawczych”) w tym sensie, że jest zasadą przedmiotową wyznaczającą granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych¹⁵⁷. Jako jej adresata Trybunał wskazuje również samego siebie i tłumaczy to faktem, że będąc „ustawodawcą negatywnym”, ma „kompetencję do pozbawienia całości lub części aktu normatywnego mocy obowiązującej, a tym samym do spowodowania zmiany stanu prawnego, której konsekwencją jest nie tylko zakaz stosowania przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją, ale i możliwość ponownego rozpatrzenia zakończonych już spraw”¹⁵⁸. Trybunał musi więc ocenić także oddziaływanie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność określonych przepisów na skutki prawne, które przed ogłoszeniem tego wyroku w Dzienniku Ustaw zostały ukształtowane przez wyrażone w tych przepisach normy prawne.

Zasada *lex retro non agit*, podobnie jak inne reguły wywodzące się z art. 2 Konstytucji, a określane zbiorczo jako zasady przyzwoitej legislacji, powinny być, zdaniem TK, najbardziej rygorystycznie przestrzegane przy tworzeniu norm prawa w dziedzinach, w których jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władzy państwa, czyli w prawie karnym¹⁵⁹ i daninowym (finansowym) oraz w dziedzinach dotyczących praw i obowiązków.

Orzeczenia dotyczące materii podatkowych w aspekcie problematyki retroaktywności odnoszą się głównie do problemu wstecznego ustanowienia określonych opłat. W wyroku P 7/01 dotyczącym możliwości zmiany sposobu rozliczania dochodów emeryta po upływie roku podatkowego Trybunał stwier-

¹⁵⁶ Zob. wyr. K 26/99.

¹⁵⁷ Nie ma natomiast charakteru prawa podmiotowego, którego naruszenie usprawiedliwiłoby wniesienie skargi konstytucyjnej; Zob. więcej na ten temat w rozdziale IV.

¹⁵⁸ Zob. np. wyr. z 31.01.2001 r., P 4/99; K 27/01 oraz z 05.09.2007 r., P 21/06.

¹⁵⁹ Omówienie wykładni w sprawach karnych zawarte zostało w punkcie 4.3.

dził, że po zamknięciu całego okresu rozliczeniowego nie można dokonywać zmian w systemie rozliczania¹⁶⁰. W innej wypowiedzi orzeczniczej uznaje, że wprowadzenie opłaty za rok 1997 za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu ustawą z dnia 10 października 1997 r., jest wstecznym działaniem ustawodawcy pogarszającym sytuację podmiotów prawa daninowego¹⁶¹.

Jeśli chodzi o przepisy dotyczące praw i obowiązków, to TK wielokrotnie podkreślał, że zasada *lex retro non agit*, podobnie jak zasada ochrony praw słusznie nabytych, jest zasadą przedmiotową wyznaczającą granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych i jej naruszenie może oznaczać „niedopuszczalne wkroczenie przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności”¹⁶². W cytowanym wyżej wyroku K 27/01 w zakresie, w jakim ustawa o usługach detektywistycznych nakładała obowiązek dostosowania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu takich usług do zasad wynikających z ustawy, TK nie dopatrywał się naruszenia zakazu retroakcji, mimo że oznaczało to *de facto* konieczność zdobycia zezwolenia przez osoby, które na mocy dotychczasowych przepisów posiadać go nie musiały. W wyroku K 27/03 Trybunał uznał, że art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. nowelizującej ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim z mocą wsteczną uniemożliwił przyjęcie rzeczywistego przychodu emerytów i rencistów, osiągniętego w okresie od 1 stycznia do 26 sierpnia 1999 r., z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, w kwocie niższej od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Regulacja ta, jakkolwiek poprawiała sytuację prawną większości adresatów ustawy, to w odniesieniu do pewnej grupy emerytów i rencistów wprowadzała zmiany na niekorzyść, bo ustanawiała taki sposób rozliczania przychodów z działalności pozarolniczej, który ograniczał przyznane im wcześniej świadczenia¹⁶³.

¹⁶⁰ Zob. wyr. z 05.11.2002 r., P 7/01.

¹⁶¹ Wyr. z 15.09.1998 r., K 10/98.

¹⁶² Zob. np. postan. z 17.02.1999 r., Ts 154/98 i wyr. K 27/03.

¹⁶³ Dotyczyło to emerytów i rencistów osiągających przychód niższy niż 60% przeciętnego mie-

Z przeglądu orzecznictwa TK dotyczącego zasady *lex retro non agit* w sposób wyraźny wynika, że nie miała ona nigdy charakteru absolutnego. Najbardziej rygorystycznie jest stosowana w prawie karnym, może natomiast podlegać pewnym wyjątkom w innych dziedzinach. Jednak jej złamanie wymaga zbadania, czy zaszły „szczególnie uzasadnione”, „nadzwyczaj wyjątkowe” okoliczności. Odstępstwo od niej dopuszczalne jest zwłaszcza wtedy, „gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”¹⁶⁴, a także „jeśli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa”¹⁶⁵. Ocena konstytucyjności regulacji z mocą wsteczną zależy każdorazowo od odpowiedzi na dwa pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja spowodowała pogorszenie sytuacji prawnej jej adresatów oraz w przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie;
- 2) czy istnieją w rozważanej sprawie wartości konstytucyjne wymagające ochrony, których realizacja nie była możliwa bez retroaktywnego wprowadzenia zaskarżonych przepisów?

Ponadto wskazany wcześniej wymóg należy traktować ściśle, a zatem nie wystarczy „przekonanie o celowości czy potrzebie retroaktywności, czy tylko o «pożytku» lub «korzyści» płynących z (...) rozwiązania normatywnego”¹⁶⁶. Racje konstytucyjne przemawiające za danym rozwiązaniem muszą równoważyć negatywne skutki retroaktywności.

Dodatkowym usprawiedliwieniem dla retroaktywnych regulacji prawnych, poza wspomnianymi nadzwyczajnymi okolicznościami, musi być gwarancja możliwości „racjonalnego przewidzenia” takiej decyzji przez podmioty, których te regulacje dotyczą¹⁶⁷. W takim stanowisku uwidacznia się ścisły związek zasady *lex retro non agit* z zasadą ochrony zaufania obywatela do prawa¹⁶⁸.

sięcznego wynagrodzenia w poprzedzającym kwartale, bo w konsekwencji nowej ustawy nie mieli oni możliwości wykazania rzeczywistej kwoty przychodu i musieli zadeklarować kwotę stanowiącą minimum podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, co powodowało dolegliwość w postaci zawieszenia prawa do emerytury lub renty albo zmniejszenia należnego im z tego tytułu świadczenia. Zob. wyr. K 27/03.

¹⁶⁴ Zob. np. wyr. P 4/99.

¹⁶⁵ Zob. np. wyr. 10.10.2001 r., K 28/01.

¹⁶⁶ Wyr. z 16.01.2007 r., U 5/06.

¹⁶⁷ Zob. wyr. z 27.02.2002 r., K 47/01.

W świetle analizowanego orzecznictwa retroakcji przepisów prawa nie uzasadnia z całą pewnością opóźnienie ustawodawcy w terminowo należytych i konstytucyjnie prawidłowym unormowaniu określonej kwestii, chyba że wskazano by „obiektywnie uzasadnione przyczyny” opóźnienia, bo obywatel nie może ponosić konsekwencji niezdolności prawodawcy do zakończenia procedury stanowienia prawa w odpowiednim terminie. TK w tym kontekście uznał za niedopuszczalne rozdzielanie „wejścia w życie” od „nabrania mocy obowiązującej”, jako próby ukrycia rzeczywistej decyzji ustawodawcy, polegającej na nadaniu przepisom mocy wstecznej¹⁶⁹.

Uzasadnieniem dla złamania zasady *lex retro non agit* i wprowadzenia reglamentacji działalności gospodarczej — polegającej na konieczności uzyskania koncesji lub zezwoleń przez osoby prowadzące działalność lotniczą, wytwarzające amunicję i materiały wybuchowe — która wcześniej stała się wolna, nie może być samo odwołanie do celowości gospodarczej, racjonalności, użyteczności w imię dobra wspólnego wynikającego z art. 1 Konstytucji RP. Trzeba by wykazać, że niemożliwe było zachowanie odpowiedniego toku prac legislacyjnych, który prowadziłyby do ustanowienia w wymaganym terminie stosownych regulacji prawnych¹⁷⁰. Trybunał uznał pierwszeństwo zakazu retroakcji, co w analizowanej sprawie było jednoznaczne z przyznaniem bardzo szerokiego zakresu ochrony wolności działalności gospodarczej.

TK w sposób jednoznaczny odrzucił też możliwość odnalezienia wartości konstytucyjnej, która uzasadniałaby retroaktywność kilku przepisów o charakterze służebnym¹⁷¹ wobec wyeliminowanych wcześniejszym wyrokiem przepisów materialnoprawnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych¹⁷². Nawią-

¹⁶⁸ Podobną formułę stosuje ETS: „mimo że ogólnie zasada pewności prawa zabrania działania aktu wspólnotowego przed momentem jego publikacji, taka możliwość jest wyjątkowo dopuszczalna, gdy wymaga tego cel przepisu i jeżeli ochrona zaufania została należycie uwzględniona. Zob. orzecz. w sprawie 24 58/82 RUMI v. Commission, [1982] ECR 487, par 10–11.

¹⁶⁹ Zob. wyr. z 24.10.2000 r., K 12/00.

¹⁷⁰ Zob. wyr. z 10.10.2001 r., K 28/01.

¹⁷¹ TK stwierdził, że art. LV, art. LVI i art. LVIII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Przepisów wprowadzających kodeks cywilny w zakresie, w jakim odnoszą się do spraw spadkowych, w których wydanie orzeczenia nastąpiło od 14 lutego 2001 r., czyli od dnia ogłoszenia wyroku P 4/99 w Dzienniku Ustaw RP, są niezgodne m.in. z art. 2 Konstytucji.

¹⁷² Na skutek nie podjęcia przez parlament odpowiednich działań legislacyjnych powstała sytuacja, w której materialnoprawne przepisy k.c. tworzące reżim prawny dziedziczenia gospodarstw rolnych

zując do wcześniejszej wypowiedzi zawartej w wyroku P 4/99 TK potwierdził, że nawet próba zdekodowania kwestionowanych przepisów (których celem, zgodnie z socjalistyczną koncepcją ustrojową, było ułatwienie przejmowania przez państwo majątków rolnych) według współczesnych standardów konstytucyjnych zawartych w art. 23 Konstytucji nie prowadzi do realizacji założeń obecnego ustroju społeczno-gospodarczego.

Możliwość wprowadzenia regulacji z mocą wsteczną uzasadniać może natomiast, zgodnie z częściowo już omówionym wyrokiem K 27/01, wzgląd na szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa. W wyroku tym stwierdzono, że osoby, które korzystając z luki w prawie¹⁷³, podjęły bez zezwolenia działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług detektywistycznych, są obowiązane dostosować się do nowej ustawy w zakresie uzyskania zezwolenia. Powyższy wniosek TK nie budzi zastrzeżeń. Ochrona takich wartości jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, prawa i wolności obywatelskie wymaga, aby wykonywanie przez podmioty prywatne uprawnień, które z reguły przynależą do kompetencji organów państwa, podlegało ścisłej reglamentacji prawnej. Kontrowersyjne może się wydawać stwierdzenie, że skoro przez jakiś czas nie było ustawy dotyczącej możliwości prowadzenia określonej działalności gospodarczej, to jest to równoznaczne, przez wzgląd na ochronę wyżej wymienionych wartości, z zakazem jej prowadzenia. Sądzę, że jest to argumentacja sprzeczna z podstawową zasadą ustrojów liberalnych mówiącą, że jeśli obywatelom coś nie jest prawnie zakazane, to jest dozwolone, a także z wyrażającym zasadę wolności gospodarczej artykułem 22 Konstytucji¹⁷⁴. Wydaje się, że TK, który we wcześniej zaprezentowanym wyroku opowiedział się za bardzo szeroką

zostały zdekonstytucjonalizowane, natomiast przepisy intertemporalne, zapewniające wsteczne ich stosowanie — pozostały w mocy.

¹⁷³ W związku z zakwestionowaniem konstytucyjności ustawy z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych, a dokładnie jej art. 51 mówiącego, że wchodzi w życie 1 lipca 2001, w okresie między 30.06.2001 r. a dniem wydania wyroku działalność detektywistyczna jako kategoria ustawowa i normatywna nie istniała.

¹⁷⁴ Art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.”

Oczywiście każdy zainteresowany podjęciem działalności detektywistycznej bez zezwolenia powinien jasno zdawać sobie sprawę, że jej wykonywanie w zakresie wykraczającym poza to, co wolno każdemu obywatelowi, a praca detektywa z reguły polega na takich działaniach, z całą pewnością naraziłoby go na ujemne konsekwencje prawne związane chociażby z naruszeniem czyichś dóbr osobistych czy konkretnych przepisów karnych.

ochroną wolności działalności gospodarczej, w wyroku K 27/01 przyjmuje po prostu postawę pragmatyczną, mającą na celu naprawienie błędów popełnionych przez ustawodawcę, a dotyczących pozostawienia poza regulacją ustawową ważnej dla funkcjonowania państwa jako całości materii.

Wracając do zadanego wcześniej pytania o koncepcję państwa prawnego, którą można by na tle orzecznictwa dotyczącego zasady *lex retro non agit* Trybunałowi przypisać, to wydaje się, że ta analiza nie dostarcza jednoznacznej odpowiedzi. Orzecznictwo TK ma zawsze charakter ważenia argumentów przemawiających za ochroną takiej czy innej wartości, a w związku z różnorodnością rozpatrywanych spraw, trudno wskazać jakąś jedną zdecydowaną linię orzeczniczą.

Generalne dopuszczenie możliwości odstępstwa od tej zasady na rzecz innych wartości konstytucyjnych, choć obwarowane bezwzględными warunkami, wskazywałoby na podejście materialne. Poszczególne wypowiedzi orzecznicze, a zwłaszcza cytowany wyżej wyrok K 28/01 — w którym TK przedkłada respektowanie zakazu retroakcji nad ochronę takich wartości jak dobro wspólne RP czy bezpieczeństwo obywateli — świadczą jednak o bardzo formalnym ujęciu zasady państwa prawnego¹⁷⁵.

Oprócz przedstawionego wyżej rozumienia zasady *lex retro non agit* we właściwym znaczeniu, tj. zakazu retroakcji „właściwej”, Trybunał Konstytucyjny akceptuje również tezę o dopuszczalności zastosowania retroakcji „niewłaściwej”, która oznacza możliwość natychmiastowego działania przepisu „gdy sytuacja adresata zostaje zmodyfikowana, ale skutki nie dotyczą

¹⁷⁵ Ujęcie wyraźnie materialne prezentuje w zgłoszonym do wyroku zdaniu odrębnym sędzia M. Zdyb, który zarzuca Trybunałowi „nadmierną fetyszyzację zasad proceduralnych kosztem wartości najwyższych” i sprzeciwia się traktowaniu zasady *lex retro non agit* jako „niewzruszalnego aksjomatu”. Znanym przykładem zastosowania materialnej koncepcji państwa prawnego w sprawie ściśle wiążącej się z problematyką retroaktywnego działania prawa są wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 marca 2001 r. dotyczące tzw. strzelców przy murze berlińskim, wydane na skutek skarg wniesionych przez skazanych wcześniej przez sądy niemieckie sprawców pośrednich i bezpośrednich zabójstw dokonanych na granicy wewnątrzniemieckiej (Case of Sterletz, Kessler and Krenz v. Germany, skarga nr 34044, 35532/97 i 44801/98; oraz K-H. W. v Germany — skarga nr 37201/97). Trybunał nie dopatrzył się w nim złamania zasady nieretroaktywności przez sądy niemieckie i stwierdził, że praktyka NRD, która w sposób rażący naruszała elementarne prawa człowieka, przede wszystkim prawo do życia, będące najwyższą wartością w międzynarodowej hierarchii praw człowieka, nie może podlegać ochronie na podstawie art. 7 ust 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zakaz karania bez podstawy prawnej), na który powoływali się skazani.

przeszłości¹⁷⁶. Wydaje się, że w kwestii powyższej problematyki trudno wyodrębnić jedno konsekwentne stanowisko Trybunału. Z jednej strony formułuje on zakaz stanowienia tzw. reguł intertemporalnych, które mają określać „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 nabytych¹⁷⁷. Oznaczałoby to danie preferencji dalszemu działaniu ustawy dawnej, jako chroniącej interesy w toku i obalało obiegowo przyjmowaną tezę o domniemaniu działania prawa nowego. Z drugiej strony TK konsekwentnie stosuje zasadę natychmiastowego działania prawa nowego, choć uzależnia to od zaistnienia ważnego interesu publicznego, którego nie można wyważyć interesem jednostki¹⁷⁸, jak również „konieczności ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji¹⁷⁹. TK mówi w tym kontekście o jednej z podstawowych reguł kierunkowych prawa intertemporalnego, zgodnie z którą w razie wątpliwości, czy należy stosować ustawę dawną czy nową, wybiera się tę drugą¹⁸⁰.

Linia orzecznicza wskazująca na konieczność ochrony określonych dóbr została zarysowana w przywoływanym przez TK w nowym orzecznictwie wyroku K 14/91¹⁸¹, w którym wyraził on opinię, że względ na potrzebę ochrony równowagi budżetu państwa usprawiedliwiało późniejsze dookreślenie zasad procesu dostosowawczego przedsięwzięciom górniczym oraz wynikających z tego konsekwencji w postaci określenia górnej granicy wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Z kolei niezbędność poszanowania proceduralnych aspektów legislacji wyrażana jest przez TK najczęściej w obowiązku stosowania odpowiedniego *vacatio legis* oraz przepisów przejściowych. Pod tym względem działalność polskiego

¹⁷⁶ Wyr. z 03.11.1999 r., K 13/99; 18.10.2006 r., P 27/05.

¹⁷⁷ Zob. np. wyr. K 27/03.

¹⁷⁸ Tak np. w wyr. 09.06.2003 r., SK 12/03; powtórzone następnie w wyr. z 28.10.2003 r., P 3/03.

¹⁷⁹ Wyr. SK 12/03.

¹⁸⁰ Więcej na ten temat w rozdziale III.8.

¹⁸¹ Np. w wyr. z 07.12.1999 r., K 6/99.

sądu konstytucyjnego wpisuje się w generalny nurt europejskiej jurysprudencji, o którym pisze S.L. Kaleda, a który wyraża się w przypisywaniu większej wagi konieczności oceny nowej ustawy przez pryzmat poszanowania zasady pewności i zaufania, niż ścisłemu formalistycznemu rozgraniczeniu działania natychmiastowego od retroakcji¹⁸². Autor ten zwraca jednak uwagę na fakt, że o stworzeniu przez TK mocnych doktrynalnych podstaw służących rozróżnieniu retroakcji i działania natychmiastowego można mówić w przypadku wykładni prawa podatkowego: ustawa zmieniająca obciążenie podatkowe, działa wstecz jedynie wówczas, gdy dotyczy przychodów objętych zeznaniem podatkowym za rok wcześniejszy, w stosunku do których już powstał obowiązek płatności, których skutki zostały już zrealizowane pod rządami poprzedniej ustawy. Natomiast z działaniem natychmiastowym mamy do czynienia w przypadku zastosowania nowej ustawy do przychodów, co do których obowiązek płatności jeszcze nie powstał¹⁸³.

4.3. Zasada *lex retro non agit* a zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*

Wyrażenie w osobnym artykule Konstytucji z 1997 r.¹⁸⁴ zasady *nullum crimen sine lege* spowodowało powstanie pytania o jej stosunek do wywodzonej w dalszym ciągu z art. 2 Konstytucji zasady *lex retro non agit*. Art. 42 ust. 1 zd. 1 wyraża związek zasady nieretroaktywności z prawem karnym, a fakt takiego uregulowania w najwyższym akcie prawnym RP świadczy o jej szczególnym znaczeniu w dziedzinie prawa karnego.

¹⁸² S.L. Kaleda, *Przejęcie prawa...*s. 125.

¹⁸³ *Tamże*. S.L. Kaleda określa podejście TK jako wynikające z doktryny legalistycznej „ściśle ujęcie retroakcji” połączone z „przesunięciem ciężaru oceny na doprecyzowanie zakresu ochrony zaufania przy natychmiastowym działaniu prawa”. Jako najmocniej naruszającą zaufanie podatników i dlatego niedopuszczalną jest sytuacja polegająca na zmianie podatku w ciągu roku podatkowego, o czym zresztą mówi odrębna zasada państwa prawnego (zob. więcej w rozdziale III.9.).

¹⁸⁴ Art. 42 ust. 1 zd. 1: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie popełnienia”. Zasada ta była w polskim ustawodawstwie konstytucyjnym obecna już w art. 98 ust. 2 Konstytucji marcowej z 1921 r., a następnie w art. 68 ust. 4 Konstytucji kwietniowej z 1935 r. W okresie PRL jej obowiązywanie wywodzono z art. 1 kodeksu karnego z 1932 r. oraz z 1969 r. Po 1989 r. jej podstawę prawną odnaleziono w art. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Zasada *nullum crimen sine lege* jest jedną z podstawowych zasad prawa karnego wyrażającą wobec ustawodawcy nakaz typizacji czynów zabronionych w drodze ustawy oraz maksymalnej określoności tworzonych typów, a wobec osób stosujących prawo zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej. TK zauważa, że najważniejszym postulatem związanym z omawianą zasadą jest zakaz wstecznego, pogarszającego sytuację sprawcy, działania ustawy karnej. Oznacza to, że również z artykułu 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, a nie tylko z artykułu 2, można wyprowadzić zakaz retroakcji, jednak — jak podkreśla Trybunał — te dwie zasady pokrywają się jedynie w pewnym, ograniczonym zakresie. Nie można zakładać automatyzmu tego związku w konkretnych sytuacjach, ponieważ zasada *nullum crimen sine lege* jest „pewnym aspektem”, „szczególnym ujęciem” czy „podzasadą” zasady *lex retro non agit*, dlatego że u jej podstaw znajduje się także wprowadzenie dla obywatela gwarancji, że podjęte przez niego działanie nie jest karalne, a jeżeli tak, to zagrożone jest dokładnie określoną karą¹⁸⁵. W art. 42 ust 1 zd. 1 podkreślony jest czas popełnienia czynu jako ten moment, w którym dany czyn ma być zabroniony przez obowiązującą ustawę. Trybunał przypomina, że zasada nieretroaktywności w zakresie, w jakim pokrywa się z zasadą *nullum crimen sine lege*, jest zawarta we wszystkich aktach międzynarodowych dotyczących praw i wolności człowieka, np. w art. 15 MP-PoiP, art. 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 9 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 7 ust. 2 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Na temat wzajemnego stosunku tych zasad zob. wyroki z 06.07.1999 r., P 2/99; 25.05.2004 r., SK 44/03; 31.01.2005 r., P 9/04; 10.12.2007 r., P 43/07; 02.09.2008 r., K 35/06.

¹⁸⁶ Art. 15 MP-PoiP: „Nikt nie może być skazany za czyn lub zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowiły przestępstwa w chwili popełnienia. Nie może być również zastosowana kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa. Jeżeli po popełnieniu przestępstwa ustanowiona zostanie przez ustawę kara łagodniejsza za takie przestępstwo, przestępca będzie miał prawo z tego skorzystać”; Art. 7 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: „Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony”; Art. 9 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka: „Nikt nie będzie skazany za jakiegokolwiek działanie lub zaniechanie, które nie stanowi przestępstwa w myśl prawa, stosowanego w momencie popełnienia przestępstwa. Jeżeli po popełnieniu przestępstwa zostanie ustanowiona przez prawo kara łagodniejsza za takie przestępstwo, to osoba winna będzie miała prawo z tego skorzystać”; Art. 7 ust. 2 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów: „Nikt nie może być skazany za działanie lub zaniechanie, które nie stanowiło przestępstwa prawnie karanego w momencie popełnienia. Nie może

Najważniejsze znaczenie zasady *lex retro non agit* w prawie karnym wiąże się z gwarancyjną funkcją tej gałęzi prawa¹⁸⁷. W swoim orzecznictwie TK przede wszystkim wskazywał na problematykę penalizacji czynów z mocą wsteczną, którą w konkretnych sytuacjach zdecydowanie oceniał jako niekonstytucyjną. W wyroku K 27/01 orzekł w ten sposób o art. 51 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych. Naruszenie zakazu retroakcji polegało na tym, że ustawa zawierała normy prawa karnego materialnego, a kwestionowany artykuł postanawiał, że wchodzi ona w życie z dniem 1 lipca 2001 r., a więc wcześniej niż została uchwalona¹⁸⁸. Również ponowne wprowadzenie karalności czynu zabronionego, pomimo upływu terminu przedawnienia, to przykład naruszenia zasady *lex retro non agit*. Ale już retroaktywne przedłużenie okresów przedawnienia nie narusza omawianej zasady, bo w przeciwieństwie do pierwszego typu działania, nie uderza w ochronę praw nabytych ani ochronę zaufania do prawa¹⁸⁹.

W ramach rozważań na temat znaczenia omawianej zasady na gruncie prawa karnego TK podkreśla, że w artykule 2 Konstytucji mieści się również szczególna odmiana tej zasady, a mianowicie reguła *lex mitior retro agit*, która oznacza nakaz wstecznego stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy (nakaz retroakcji *in mitius*). Wniosek taki można wyprowadzić z uzasadnienia wyroku w sprawie P 9/04. Zaprezentowane stanowisko Trybunał tłumaczy przez odwołanie się do jej ważnego miejsca w wiążących Polskę systemach prawa międzynarodowego (art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.) oraz prawa wspólnotowego¹⁹⁰. W tym ostatnim

być orzeczona kara za przestępstwo, dla którego nie było przepisu prawnego w momencie popełnienia. Kara jest osobista i może być nałożona tylko na przestępcę.”

¹⁸⁷ Potwierdza to wyrażenie w osobnym artykule Konstytucji zasady *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 zd. 1).

¹⁸⁸ Zob. wyr. K 27/01.

¹⁸⁹ Zob. w wyr. z 25.05.2004 r., SK 44/03 powtórzone w wyr. z 15.10.2008 r., P 32/06. Trybunał odwołuje się bezpośrednio do orzecznictwa niemieckiego FTK i powtarza za nim, że „zaufanie sprawcy do tego, że po upływie określonego czasu nie będzie już ścigany, nie jest godne ochrony prawnej i musi ustąpić przed interesem państwa w urzeczywistnianiu wymogów sprawiedliwości” i realizacji przez państwo polityki karnej „adekwatnej do zmieniającej się rzeczywistości”. Gwoli ścisłości, analizowane sprawy dotyczą problemu retroaktywności „niewłaściwej”, która, jak zaznaczono wyżej, jest w orzecznictwie obu Trybunałów zasadniczo dopuszczalna.

¹⁹⁰ TK wskazuje tu na art. II — 109 ust. 1 zd. 3 Karty Praw Podstawowych UE: „[...] jeśli ustawa,

systemie można zauważyć tendencję do jej rozszerzania na wszystkie sankcje administracyjne¹⁹¹, co — jak dowodzi TK — znamionuje jej ewolucję w kierunku ogólnej zasady całego prawa wspólnotowego¹⁹².

W wyroku SK 19/99¹⁹³ TK opowiedział się jednak zdecydowanie przeciwko możliwości rozszerzenia tej zasady na delikty konstytucyjne. Sprawa dotyczyła skargi na konstytucyjność art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, który szerzej niż Konstytucja określał zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁹⁴. TK przyznał wprawdzie, że normy ustawy zasadniczej mają pierwszeństwo przed normami ustawy zwykłej, ale to intertemporalny przepis art. 241 ust 5 Konstytucji przesądza o stosowaniu dawnego prawa do spraw będących przedmiotem postępowania przed TS, a rozpoczętych przed jej wejściem w życie¹⁹⁵. Niezależnie od obszernego wywodu TK uzasadniającego jego stanowisko, wydaje się, że zadecydowało o nim brzmienie art. 241 ust. 5. Dlatego można domniemywać, że w sytuacji braku tego przepisu, TK byłby jednak skłonny przychylić się do wniosku skarżącego i zastosować zasadę *lex retro in mitius* również do deliktów konstytucyjnych. W omawianym wyroku zwraca uwagę bardzo formalne rozumienie przez Trybunał zasady bezpieczeństwa prawnego, które — jego zdaniem — gwarantuje zasada przedłużonego działania prawa dotychczasowego. O ile ma on rację, twierdząc, że stosowanie dawnych przepisów nie może stać się „swoistą pułapką” dla skarżącego, to jednak uzasadnienie to nie do końca przekonuje w sytuacji, w której korzyści dla skarżącego byłyby nieporównywalnie większe przy natychmiastowym

która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie”.

¹⁹¹ Zob. np. art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 2988/95 o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, który stanowi, że „w wypadku zmiany postanowień, zawartych w przepisach wspólnotowych i ustalających sankcje administracyjne, łagodniejsze przepisy powinny być stosowane wstecz”.

¹⁹² Zob. wyr. z 31.01.2005 r., P 9/04.

¹⁹³ Wyr. z 08.12.1999 r.

¹⁹⁴ W odróżnieniu od ustawy w art. 198 Konstytucji wśród enumeratywnie wyliczonych podmiotów, jakie ponoszą odpowiedzialność przed TS, pominięci zostali kierownicy urzędów centralnych.

¹⁹⁵ Art. 241 ust. 5 Konstytucji: „Sprawy będące przedmiotem postępowania ustawodawczego albo przed Trybunałem Konstytucyjnym bądź przed Trybunałem Stanu, a rozpoczęte przed wejściem w życie Konstytucji, są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy”.

zastosowaniu prawa nowego, pozwalającego uniknąć mu odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁹⁶.

4.4. Art. 2, a art. 88 ust. 1 Konstytucji

Przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał z zasady państwa prawnego ogólną zasadę niedziałania prawa wstecz (zasadę *lex retro non agit* we właściwym znaczeniu), jak i jej „aspekt techniczny” polegający na tym, że ogłoszenie aktu prawnego jest niezbędnym warunkiem jego obowiązywania. Konstytucja z 1997 r. w osobnym artykule 88 ust. 1 w sposób wyraźny wyraża nakaz publikacji ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego przed ich wejściem w życie¹⁹⁷. TK przypomina, że regulacja ta nawiązuje do tradycyjnej, sformułowanej już w dekreście Gracjana zasady *leges instituuntur cum promulgantur*. Zdaniem Trybunału omawiana reguła urzeczywistnia po pierwsze „postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia „państwa prawnego”¹⁹⁸. TK mówi w tym kontekście przede wszystkim o fundamentalnym znaczeniu, jakie dla możliwości uznania, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma fakt poprzedzenia wejścia w życie przepisów prawa ich ogłoszeniem¹⁹⁹. Po drugie — realizuje „postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm”²⁰⁰. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, do której odsyła

¹⁹⁶ W zdaniu odrębnym do wyroku L. Garlicki zwraca uwagę, że TK niesłusznie rozszerzył zakres proceduralnego pojęcia „prowadzenie sprawy” na materialne kwestie czynu i osoby. Zauważa też, że redakcja powyższego przepisu dopuszcza dalsze stosowanie tylko tych przepisów, obowiązujących w dniu sprawy, które są „przepisami konstytucyjnymi”, a zakres kognicji TS był regulowany do 1997 r. na poziomie ustawy zwykłej. Z powyższego wynika, że TK dokonał rozszerzającej wykładni wyjątku, jakim — zgodnie zresztą z tym, co sam stwierdził w uzasadnieniu do wyroku — jest uregulowanie z art. 241 ust. 5.

¹⁹⁷ Ust. 3 rozciga tę regułę na umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

¹⁹⁸ Wyr. z 24.03.2004 r., K 37/03; postan. z 28.05.2008 r., K 2/07.

¹⁹⁹ Zob. np. wyr. K 6/99.

²⁰⁰ K 37/03.

art. 88 ust. 2 Konstytucji, dzień wydania dziennika promulgacyjnego jest dniem ogłoszenia aktów zamieszczonych w danym numerze. Do spełnienia wymagań z art. 88 ust. 1 konieczne jest nie tylko wydanie numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc „przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania”²⁰¹. Z punktu widzenia tego przepisu nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z jego tekstem ogłoszonym we właściwy sposób.

Fakt regulacji art. 88 ust. 1 Konstytucji, jak podkreśla TK, oznacza, że w sytuacji nadawania przez ustawodawcę przepisom mocy wiążącej przed ich publikacją, wystarczającym i właściwym punktem odniesienia przy ocenie konstytucyjności tego przepisu jest właśnie powyższy przepis i nie ma już potrzeby odwoływania się do zasady państwa prawnego²⁰². Sam też w sposób wyraźny zauważa, że „art. 88 ust 1 nie może być utożsamiany z zakazem retroakcji”²⁰³. Jednocześnie Trybunał zwraca uwagę na fakt, że art. 88 Konstytucji dotyczy tylko fragmentu zagadnienia retroaktywności. Trzeba też pamiętać o wielokrotnie przytaczanej wypowiedzi orzeczniczej zawartej w wyroku K 26/97, w którym oznajmiono, że fakt, iż szereg treści odnajdywanych przed 1997 r. w ogólnej klauzuli państwa prawnego znalazł bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach Konstytucji, nie oznacza ich wyłączenia z rozumienia klauzuli. Analiza powyższych argumentacji nasuwa wniosek, że TK prezentuje odnośnie przedstawionego problemu dwa sprzeczne ze sobą stanowiska. TK jednak próbuje łączyć tę dwukierunkowość myślenia w ten sposób, że stwierdza, iż ewentualna sprzeczność danej ustawy z art. 88 ust. 1 nie stoi na przeszkodzie dokonaniu oceny tej regulacji z punktu widzenia art. 2 Konstytucji²⁰⁴. Wydaje się jednak, że TK powinien w większym niż dotychczas stopniu rozdzielać te dwa zagadnienia, skoro ustrojodawca w Konstytucji zdecydował o osobnym uregulowaniu zagadnienia publikacji aktów prawnych.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy art. 88 Konstytucji, to — zgodnie z interpretacją TK z wyroku K 6/99 — obowiązek publikacji, jako warunku wejścia w życie dotyczy aktów normatywnych będących źródłem prawa powszechnie

²⁰¹ W wyr. z 20.12.1999 r., K 4/99, powtórzone następnie w postan. K 2/07.

²⁰² Zob. wyr. z 16.09.2003 r., K 55/02.

²⁰³ Zob. wyr. z 30.03.1999 r., K 5/98.

²⁰⁴ *Tamże*.

obowiązującego. Nie są nimi i nie stają się przez sam fakt zastosowania wobec nich techniki odesłania, normy i zasady zawarte w projekcie ustawy budżetowej²⁰⁵. Akt ten nie ma charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego i dlatego nie dotyczy go wymóg sformułowany w analizowanym artykule²⁰⁶.

5. ZASADA OCHRONY PRAW SŁUSZNIE NABYTYCH

5.1. Uwagi wprowadzające

Problem ochrony praw słuszenie nabytych jest, jak pisze T. Zieliński, „zagadnieniem fundamentalnym z punktu widzenia ideologii państwa prawnego”²⁰⁷. W państwie określanym tym mianem obywatele muszą mieć pewność, że prawa podmiotowe uzyskane zgodnie z prawem i zasadami słusności nie zostaną w sposób niespodziewany i bez uzasadnionej racji zniesione lub ograniczone. Tak ujęta zasada ochrony praw nabytych jest w bardzo ściśle powiązana z problematyką ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż wynika z tej samej aksjologii — zaufanie do państwa i prawa jest możliwe tylko przy zagwarantowaniu trwałości słuszenie nabytych praw, a u podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań²⁰⁸.

Jakkolwiek omawiana zasada jest od dawna przedmiotem badań nauki prawa prywatnego międzynarodowego w literaturze światowej, to w polskim

²⁰⁵ W omawianej sprawie ustawa z 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw odsyłała do wskaźników zawartych w projekcie ustawy budżetowej.

²⁰⁶ Z wypowiedzi Trybunału można wywnioskować, że odesłanie do projektu ustawy budżetowej traktuje jako odesłanie pozasystemowe.

²⁰⁷ T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych — zasada państwa prawnego*, PiP 1992, nr 3, s. 3.

²⁰⁸ Problem ochrony praw nabytych jest również postrzegany w szerszym kontekście niż państwo, mianowicie w kontekście wspólnoty złożonej z wielu państw. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że ochrona praw nabytych jest jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Zob. wyrok z 15.07.2004 r. w połączonych sprawach Di Lenardo i Dilexport, C-37/02 i C 38/02.

prawoznawstwie jest ona stosunkowo słabo opracowana. Zajmuje ona za to od 1988 r. ważne miejsce w bogatym orzecznictwie TK, który systematycznie i stopniowo w kolejnych orzeczeniach wskazywał jej treść, podstawę, warunki dopuszczenia odstępstw od niej, relację do innych zasad itp.²⁰⁹. Po 1997 r., na tle obecnie obowiązującej Konstytucji, omawiana zasada znajduje dalsze rozwinięcie w dorobku orzecznictwa Trybunału.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa wynikającej z zasady państwa prawnego²¹⁰. Pogląd ten zachował aktualność również na gruncie Konstytucji z 1997 r., w której podobnie jak w Konstytucji z 1952 r., czy Małej Konstytucji z 1992 r. brak samoistnej podstawy tej zasady w postaci odrębnej formuły prawnej. W odróżnieniu jednak od sytuacji sprzed 1997 r., podstawa prawna omawianej zasady jest obecnie w orzecznictwie TK ujmowana bardzo szeroko. Wynika bowiem nie tylko z art. 2 (wcześniej z art. 1 przepisów konstytucyjnych) mówiącego o demokratycznym państwie prawnym, ale też — w zakresie praw majątkowych — z art. 64 ust 2 Konstytucji²¹¹. Uzasadnienie tej zasady można również odnaleźć, zdaniem TK, w art. 5 Konstytucji, nakazującym Rzeczypospolitej Polskiej zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela²¹².

Ścisłe powiązanie zasady ochrony praw nabytych z zasadą ochrony zaufania wyeksponowane zostało w wielokrotnie przywoływanym przez TK wyroku K 34/98, w którym czytamy, że istota tej pierwszej sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć

²⁰⁹ Zob. np. orzeczenia z 30.11.1988 r., K 1/88; 22.08.1990 r., K 7/90; 12.04.1994 r., U 6/93; 10.01.1995 r., K 16/93; 14.03.1995 r., K 13/94.

²¹⁰ Zob. m.in. wyroki z 22.06.1999 r., K 5/99; 04.01.2000 r., K 18/99; 13.03.2000 r., K 1/99.

²¹¹ Art. 64 ust 2: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.” W wyroku z 13.04.1999 r., K 36/98 Trybunał uznał, że dokonane przez ustawodawcę ustawą z dnia 16 lipca 1998 r. zmiany ograniczające nabyte już prawo do wypłaty kwoty zwaloryzowanego udziału z tytułu członkostwa w spółdzielni narusza obie normy Konstytucji: art. 2 i art. 64 ust. 2.

²¹² Zob. wyrok z 20.12.1999 r., K 4/99. Art. 5 Konstytucji: „Rzeczpospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

w momencie podejmowania decyzji²¹³. Z omawianej zasady wynika obowiązek stosowania procedury służącej ochronie określonych praw i interesów obywateli. Nie wynika z niej jednak bezwzględny zakaz zmiany unormowań prawnych na niekorzyść obywatela, bo one zależą od całokształtu okoliczności i konstytucyjnego systemu wartości²¹⁴.

Analizując wzajemny stosunek zasady ochrony praw nabytych i ochrony zaufania, TK wyjaśniał, że ta druga ma charakter bardziej ogólny. Zakres jej stosowania obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę, natomiast zakres zastosowania zasady ochrony praw nabytych obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. „Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna. Kwalifikacja sytuacji prawnej jednostki, jako prawa podmiotowego, wiąże się z uznaniem znaczenia szczególnego określonych dóbr, które znajdują się u podstaw danego prawa”²¹⁵.

Podobnie jak inne treści wynikające z zasady państwa prawnego, a zwłaszcza zasada *lex retro non agit*, ochrona praw nabytych ma charakter zasady przedmiotowej wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych, co oznacza, że jej naruszenie może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki. Nie może być ona jednak samoistną podstawą skargi konstytucyjnej, ponieważ obowiązkiem skarżącego jest wskazanie, w zakresie jakich praw lub wolności konstytucyjnych sąd lub inny organ władzy publicznej wydał orzeczenie sprzeczne z zasadą ochrony praw nabytych²¹⁶.

²¹³ Wyr. z 02.06.1999 r.

²¹⁴ Wyr. z 28.04.1999 r., K 3/99. Pogarszająca sytuację obywatela zmiana przepisów nie oznacza również automatycznego naruszenia zasady sprawiedliwości. „Z zasady sprawiedliwości nie wynika, że każdy może oczekiwać, iż sposób unormowania jego praw nie zmieni się na niekorzyść”. Wyr. z 27.05.2008 r., P 59/07.

²¹⁵ W wyr. z 16.06.2003 r., K 52/02, powtórzone w wyr. z 31.01.2006 r., K 23/03.

²¹⁶ Zob. np. postan. z 19.12.2001 r., SK 8/01.

5.2. Zakres ochrony

Podstawową treścią zasady ochrony praw słusznie nabytych²¹⁷ jest zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zapewnia ona ochronę praw podmiotowych — zarówno publicznych, jak i prywatnych, majątkowych i niemajątkowych. TK mówi w tym kontekście o „różnego rodzaju prawach podmiotowych, także takich, które nie mają podstawy konstytucyjnej”²¹⁸. Poza zakresem stosowania zasady ochrony praw nabytych znajdują się sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw²¹⁹. Przedmiotem ochrony przewidzianej w omawianej zasadzie są zarówno prawa nabyte *in concreto* (w drodze skonkretyzowanych decyzji), przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto*, zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Jeśli zaś chodzi o ekspektatywy praw, to TK zdecydował o objęciu ochroną ekspektatyw praw maksymalnie ukształtowanych, a więc „spełniających wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustaw bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy”²²⁰. Zasada ochrony wyłącznie ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych została po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. osobno potwierdzona w odniesieniu do prawa ubezpieczeń społecznych²²¹.

²¹⁷ Wyczerpująco na temat treści tej zasady, m.in. w wyr. K 5/99 oraz K 1/99. Określając zakres sytuacji prawnych objętych ochroną Trybunał wraca do orzeczeń sprzed 1997 r., przede wszystkim do wyroku z 11.02.1992 r., K 14/91.

²¹⁸ Wyr. z 04.04.2006 r., K 11/04.

²¹⁹ W orzecznictwie TK nie wydaje się być przyjęte rozróżnienie pomiędzy pojęciem ekspektatywy (jako tymczasowego prawa podmiotowego) a pojęciem oczekiwania na nabycie określonego prawa. Zob. S.L. Kaleda, *j.w.*, s. 125.

²²⁰ Zob. np. wyr. K 5/99 czy z 07.12.1999 r., K 6/99 albo z 08.11.2004 r., SK 25/02. Podobne rozumienie omawianej zasady jest przyjmowane również w orzecznictwie ETS, który — ze względu na głównie gospodarczy charakter Wspólnoty — akcentuje jej znaczenie zwłaszcza w tej dziedzinie aktywności człowieka. ETS uznaje, że każdy podmiot gospodarczy, w stosunku do którego organ publiczny stworzył racjonalnie uzasadnioną ekspektatywę prawa podmiotowego, może polegać na zasadzie ochrony praw nabytych. Zob. wyrok z 15.07.2004 r. w połączonych sprawach Di Lenardo i Dilexport, C-37/02 i C 38/02.

²²¹ Wyr. z 23.11.1998 r., SK 7/98.

5.3. *Pacta sunt servanda*

Zasadę *pacta sunt servanda* (dotrzymywania umów) uważa się za podstawę obrotu cywilnoprawnego, ale w doktrynie i orzecznictwie podnosi się również, że stanowi ona fundament istoty prawa i porządku prawnego, a jej przestrzeganie jest jednym z podstawowych wymagań państwa prawnego²²². Za taki uznał ją Sąd Najwyższy już w wyroku 1991 r., w którym nazwał ją „kamieniem węgielnym porządku prawnego [...] rozumianego nie jako wyłączny przejaw siły suwerena, lecz nawiązującego do idei demokratycznej umowy społecznej”²²³.

W orzecznictwie TK zasada *pacta sunt servanda* nie pojawia się w zasadzie jako osobny element zasady państwa prawnego, choć w wyroku K 22/96 zamieścił on stwierdzenie, że jest ona „niewątpliwie podstawową zasadą naszego prawa charakteryzującą państwo prawne” oraz, że „[...] arbitralna, bezpośrednia ingerencja ustawodawcy w regulację zawartych umów jest dopuszczalna w wyjątkowych sytuacjach państwa lub gdy świadczenie jednej ze stron umowy jest w rażący sposób nieekwiwalentne i narusza konstytucyjne prawa innych podmiotów”²²⁴. TK podnosił też ważne znaczenie zasady dotrzymywania umów w stosunkach międzynarodowych wiążących Polskę jako wprost zapisaną w art. 9 Konstytucji²²⁵.

Kwestia ochrony praw nabytych może być rozpatrywana w płaszczyźnie szerszej i węższej formuły *pacta sunt servanda*²²⁶. Formuła szersza, w ramach której chronione są prawa nadane *in abstracto*, tzn. w formie przewidzianych w ustawach norm, określających przesłanki powstawania określonych uprawnień oraz nabywania ich w drodze ekspektatyw przez nieskonkretyzowanych adresatów, wiąże ustawodawcę z mocy demokratycznej umowy społecznej.

²²² Zob. zwłaszcza Cz. Żuławska, *Glosa do orzeczenia TK z 4 XII 1990, K 12/90* (nie publ.), PiP 1992, nr 4, s. 104 i n. oraz T. Zieliński, *j.w.*

²²³ Zob. wyrok SN z 07.05.1991 r., I PRN 19/91 (nie publ.).

²²⁴ Zob. wyr. z 17.12.1997 r., K 22/96.

²²⁵ Zob. wyr. z 27.04.2005 r., P 1/05. Art. 9 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

²²⁶ Rozróżnienie za T. Zieliński, *j.w.*, s. 10.

Formuła węższa, zapewniająca ochronę praw nabytych *in concreto*, oznacza nakaz respektowania uprawnień konkretnych osób przyznanych im w aktach prawnych o charakterze indywidualnym, np. decyzjach administracyjnych i umowach.

Trybunał Konstytucyjny akcentuje zwłaszcza ten drugi aspekt zasady *pacta sunt servanda* i odwołując się do doktryny stwierdza, że „[...] w formule państwa prawnego nie mieści się uszczuplanie *ex lege* praw, z których obywatele korzystają na podstawie wydanych decyzji administracyjnych”²²⁷. W związku z tym w sprzeczności z konstytucyjną zasadą państwa prawnego pozostaje wsteczne wprowadzanie opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, skoro prawo prowadzenia tego typu działalności nabywane jest na podstawie zezwolenia — a więc w drodze konkretnej decyzji stosowania prawa²²⁸.

5.4. Słaba wersja ochrony praw nabytych

Trybunał Konstytucyjny opowiada się za słabszą wersją ochrony praw nabytych, a więc względną trwałością uzyskanych uprawnień, nie zaś za bezwzględnym zakazem cofania i ograniczania wszelkich praw²²⁹. Wielokrotnie stwierdzał, że omawiana zasada nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki, a także, że nie może iść tak daleko, aby uniemożliwiła przeprowadzenie reform w polskim systemie prawnym²³⁰. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna

²²⁷ Zob. wyr. z 15.09.1998 r., K 10/98. TK odwołuje się w nim do poglądów T. Zielińskiego, *Ochrona praw nabytych — zasada państwa prawnego*, RPO — Materiały Nr 15/1992, s. 16.

²²⁸ K 10/98.

²²⁹ Mocna wersja omawianej zasady oznacza nienaruszalność praw nabytych.

²³⁰ Również ETS, w cytowanym wyżej wyroku z 15.07.2004 r., dopuszcza możliwość ograniczenia tej zasady. Uznaje on, że przedsiębiorcy nie mogą się opierać na założeniu, że istniejący stan prawny, który może być zmieniony przez instytucje Wspólnoty w ramach przysługujących im uprawnień uznaniowych, pozostanie niezmienny zwłaszcza w obszarach takich jak wspólna organizacja rynku, której celem jest stałe dostosowywanie się do zmieniających warunków ekonomicznych. ETS pisze o kategorii „rozwąznego przedsiębiorcy” (*prudent and circumspect trader*), który — jeśli mógł przewidzieć — przyjęcie przez Wspólnotę środka prawnego, którego wpływ na jego interes ekonomiczny jest prawdopodobny, nie może się następnie, w razie przyjęcia tego środka, powoływać na zasadę ochrony praw nabytych.

(nie musi być wyrażona *explicite*). Natomiast ingerencję w prawa nabyte nie znajdującą takiego uzasadnienia TK określa jako arbitralną i formułuje bezwzględny zakaz jej dokonywania²³¹.

Pod pojęciem „szczególnych okoliczności” uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał rozumiał „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach konstytucji. [...] Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły”²³². Prawo jest, jak określa je T. Zieliński, strukturą dynamiczną, która musi się nagiąć do zmiennych warunków gospodarczych²³³. Analiza orzecznictwa Trybunału, która, na przykładzie wybranych orzeczeń, zostanie zaprezentowana poniżej, prowadzi do wniosku, że właśnie względy gospodarcze, przejawiające się w poszanowaniu przede wszystkim wartości równowagi finansów publicznych, są najczęstszym uzasadnieniem dla ewentualnych ograniczeń praw nabytych przez obywateli.

Wprowadzenie odpowiedniego *vacatio legis* jest drugim warunkiem, którego spełnienia TK wymaga w sytuacji ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte. Ustawodawca musi tak ukształtować stosunki prawne, aby zainteresowane podmioty miały możliwość dostosowania się do nowej sytuacji²³⁴.

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga ponadto rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Omawiana zasada chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Ochronie konstytucyjnej nie podlegają prawa nabyte niesprawiedliwie ani prawa, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa. Trybunał podkreśla, że jednostka musi się liczyć z tym, że w pewnych dziedzinach życia zmiana stosunków społecznych i gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane

²³¹ Zob. np. wyr. w połączonych sprawach z 23.10.2006 r., SK 42/04.

²³² Wyr. z 29.01.1992 r., K 15/91 powtórzony następnie m.in. w wyr. K 5/99.

²³³ T. Zieliński, *j.w.*, s. 7.

²³⁴ Por. np. wyr. z 10.12.2002 r., K 27/02 czy 27.06.2006 r., K 16/05.

prawa podmiotowe²³⁵. Te wypowiedzi TK są szczególnie ważne w kontekście pytania o zakres ochrony praw nabytych w poprzedniej formacji ustrojowej. Należy je odczytywać jako opowiedzenie się za poglądem, że prawa te są w zasadzie niepodważalne *rebus sic stantibus*, tj. przy założeniu niezmienności ich aksjologicznych racji i aktualności w nowym układzie stosunków społecznych i ekonomicznych²³⁶. W związku z tym TK w pełni aprobuje rozwiązanie prawne polegające na wyłączeniu, z okresów pracy wpływających na wysokość wynagrodzenia urzędników w służbie cywilnej, czasu pracy pełnionej przez nich w partii komunistycznej oraz w organach bezpieczeństwa państwa od 22 lipca 1944 r. do 1 lipca 1989 r. Te ograniczenia pozostają w zgodzie z systemem ocen wynikających z Konstytucji i ustawodawstwa lat 90., a w szczególności ze świadomością, że przy okazji wynagradzania za obecną pracę w służbie cywilnej nie należy płacić za działalność na rzecz umacniania politycznych podstaw poprzedniego ustroju, przeciwstawnych, m.in. z aksjologicznego punktu widzenia demokratycznemu państwu prawnemu. Dla poparcia tego stanowiska TK odwołuje się do preambuły Konstytucji RP, w której jest mowa o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”²³⁷. Podważanie zasady ochrony praw nabytych przez odwoływanie się do zasad słuszności i sprawiedliwości może, jak to określa T. Zieliński, służyć „umoralnianiu” starego prawa przez „oczyszczanie go z unormowań etycznie wadliwych”²³⁸.

²³⁵ K 5/99 oraz K 18/99. Zob. też wyr. K 4/99 dotyczący odebrania szczególnych uprawnień emerytalnych służbom mundurowym, który został omówiony niżej.

²³⁶ Jest to rozszerzone rozumienie klauzuli zawartej w art. 357¹ kodeksu cywilnego pozwalającej na zmianę treści lub rozwiązanie zobowiązania przez sąd ze względu na zaistnienie nadzwyczajnych okoliczności. W klasycznym, cywilistycznym rozumieniu tej klauzuli brak odwołań do aksjologii a „nadzwyczajna zmiana okoliczności” dotyczyć może zwłaszcza stosunków gospodarczych. W doktrynie uważa się również, że jakkolwiek odnosi się ona do wszystkich typów zobowiązań, to jednak tylko takich, które powstały w drodze umowy, a nie wynikających z innych źródeł. Wykładnię rozszerzającą klauzuli przyjął Sąd Najwyższy (wyr. z 26.11.1992 r., III CZP 144/92) oraz część doktryny. Zob. więcej na ten temat *Komentarz do artykułów 1–534 k.c.*, pod redakcją E. Gniewka, Warszawa 2004. Również Trybunał Konstytucyjny interpretuje ją w ten sposób, ponieważ powołując się na zasadę *rebus sic stantibus*, mówi — w kontekście ustalania przez Sejm wydatków w ustawie budżetowej — o ciężeniu na państwie zobowiązań, które są „konsekwencją innych ustaw”. Zob. postan. z 20.06.2001 r., K 35/00.

²³⁷ Zob. wyr. z 28.04.1999 r., K 3/99. Wyrok dotyczył m.in. zgodności z art. 2 Konstytucji art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3, oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.

²³⁸ Więcej na ten temat T. Zieliński, *j.w.*, s. 11.

Warunek ustanowienia odpowiednich przepisów przejściowych i dostosowujących („buforowych”) nie został, zdaniem TK, zrealizowany w przypadku regulacji pozbawiającej tytułu prawnego do lokalu osoby zajmujące lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Art. 20 ust. 3 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²³⁹, który gwarantował lokal zamienny lub świadczenie w wysokości 40% wartości rynkowej zajmowanego lokalu w zamian za wcześniejsze opuszczenie lokalu, nie minimalizuje w wystarczającym stopniu negatywnych skutków ingerencji w stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania i tym samym narusza zasadę ochrony praw nabytych²⁴⁰. TK uznał też, że dwuletni okres *vacatio legis*, wobec trudnej sytuacji na rynku mieszkaniowym jest zbyt krótki, żeby jednostka mogła zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe.

Problem dopuszczalności ograniczenia praw nabytych pojawia się w orzecznictwie TK wyjątkowo często w kontekście uregulowań dotyczących systemu ubezpieczeń społecznych. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia, w opinii Trybunału, szczególnie intensywną ochronę prawom do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza praw emerytalno-rentowych. Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania, albowiem ubezpieczony, w związku z założeniem wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych, zasadnie może żywić przekonanie, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Trybunał zwraca jednocześnie uwagę na fakt wprowadzenia przez Konstytucję z 1997 r. istotnych zmian w zakresie uregulowań dotyczących praw socjalnych. Obecna regulacja konstytucyjna, w przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, nie zawiera przepisu nakazującego rozwój prawa do zabezpieczenia społecznego i ustawodawcy zwykłemu pozostawia swobodę w kwestii wyboru zakresu i form zabezpieczenia społecznego²⁴¹. Swoboda wyboru ustawodawcy nie jest jednak

²³⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r., o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

²⁴⁰ Zob. wyr. z 17.03.2008 r., K 32/05. W przytoczonej sprawie doszło do naruszenia przez art. 20 również innych wzorców konstytucyjnych, w tym zasady równości i proporcjonalności.

²⁴¹ Art. 67 Konstytucji: „1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wielu emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. 2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej

nieograniczona, ponieważ określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa. Ponadto wyznaczając sposób ustalania wysokości świadczeń, musi gwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb²⁴².

Próbując ustalić zakres ochrony praw nabytych wynikających z przepisów tworzących system ubezpieczeń społecznych, Trybunał posiłkowo odwoływał się również do *ratio legis* zaprezentowanego przez ustawodawcę w materiałach z postępowania ustawodawczego. Wynika z nich, że „celem ustawodawcy było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne. [...] Realizacja wartości znajdujących się u podstaw tego prawa może — w pewnych przypadkach — usprawiedliwiać poświęcenie wartości znajdujących się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego — w założeniu — na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych, nie jest możliwe bez ograniczania niektórych uprawnień zagwarantowanych w dotychczasowym systemie emerytalno-rentowym”²⁴³.

Odwołując się do zaprezentowanego przez ustawodawcę poglądu, TK stwierdził, że dla realizacji celów ustawy kształtującej system ubezpieczeń społecznych z 30 grudnia 1998 r. nie było konieczne zniesienie praw osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy (01.01.1999 r.) spełniały wszystkie warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Wątpliwości Trybunału nie budzi fakt podlegania przez te osoby ochronie na gruncie zasady poszanowania praw nabytych, nawet jeśli nie zgłosiły one wniosku o emeryturę. W związku z tym zniesienie z dniem 1 stycznia 1999 r. wspomnianego prawa, narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych²⁴⁴.

woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

²⁴² K 5/99.

²⁴³ Zob. więcej w wyr. K 18/99.

²⁴⁴ K 18/99. Trybunał zauważa jednak, że jakkolwiek uprawnienie do wcześniejszej emerytury

Osoby objęte systemem ubezpieczeń społecznych muszą liczyć się z tym, że świadczenia im należne będą realizowane w granicach dostępnych środków, wyznaczonych koniecznością zapewnienia równowagi finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych. W związku z tym art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych ograniczający świadczenia emerytalno-rentowe osób, które postanowiły nie przerywać działalności zawodowej i dysponują odpowiednimi źródłami dochodu z tego tytułu, nie narusza art. 2 Konstytucji w zakresie poszanowania praw nabytych. Istota prawa gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji nakazuje dać pierwszeństwo w otrzymaniu świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego osobom, które nie są w stanie utrzymać się samodzielnie²⁴⁵.

Przedmiotem rozważań TK na tle obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych było wielokrotnie zagadnienie waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych²⁴⁶. Trybunał stwierdził, że instytucja ta jest istotnym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, odsyłającym jednak zakres i formy tego zabezpieczenia do regulacji ustawowej²⁴⁷. Należy dokonać odróżnienia prawa do waloryzacji (uprawnienie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń) od metody podwyższania nominalnej wartości przysługujących świadczeń, przyjętej w normujących waloryzację przepisach. W związku z tym Trybunał w wyroku K 4/99 nie dopatrzył się naruszenia zasady ochrony praw nabytych przez przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) zmieniającej warunki zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych i obejmującej je systemem powszechnym obowią-

z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski podlegało ochronie w ramach systemu emerytalno-rentowego przed dniem 01.01.1999 r., to obecnie nie należy ono do istoty prawa gwarantowanego w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji.

²⁴⁵ Wyr. z 31.01.2006 r., K 23/03.

²⁴⁶ Przed 1997 r. problem pojawił się w następujących orzeczeniach: z 19.10.1993 r., K 14/92; 20.11.1995 r., K 23/95; 17.07.1996 r., K 8/96.

²⁴⁷ W związku z tym zapisem Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że gwarantowane ustawą zwykłą (ustawa o FUS) prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych ma charakter ustawowego prawa podmiotowego. W związku z tym jego naruszenie nie może uzasadniać wniesienia do TK skargi konstytucyjnej. Na ten temat zob. wyr. z 17.11.2003 r., K 32/02 oraz postan. z 18.10.2004 r., Ts 85/04.

zującym w ramach FUS. Przepisy zakwestionowane przez grupę posłów na Sejm zmieniły metodę waloryzacji, zachowały jednak samo założenie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych świadczeń oraz przewidziały mechanizm umożliwiający jego urzeczywistnienie. W rozpatrywanej sprawie nie doszło do pozbawienia uprawnienia do waloryzacji świadczeń, a jedynie naruszone zostały oczekiwania co do przewidywanego poziomu przyszłych świadczeń, które nie są chronione w ramach omawianej zasady. Poza tym sąd konstytucyjny zauważył, że „[...] w przypadku kompleksowych i głębokich reform, takich jak wprowadzona w życie w 1999 r. reforma emerytalno–rentowa, wewnętrzna spójność i sprawiedliwość nowego systemu [...]” oraz „zasada równości (wszystkich grup emerytów) uzasadnia modyfikację sfery dotychczasowych uprawnień”²⁴⁸.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 2/97 zadeklarował, że badając konstytucyjność zmian wprowadzanych przez ustawodawcę w regulacji praw nabytych, ma każdorazowo na uwadze, czy zmiany te nie wprowadzają — z punktu widzenia obywateli — rozwiązań trafniejszych, lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji. Samo przeniesienie z uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów do regulacji ustawowej problematyki czasu pracy i wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w ruchu ciągłym przy zachowaniu dotychczasowych zasad, nie może oznaczać uszczuplenia interesów tej grupy zawodowej i nie jest naruszeniem zasady ochrony praw nabytych²⁴⁹. Na marginesie należy zauważyć, że w państwie prawa to ustawa jest właściwą formą dla regulacji praw obywateli.

Problematyki poszanowania praw nabytych w ramach stosunków pracy dotyczył również wyrok K 22/99, w którym Trybunał ocenił konstytucyjność ustawy z 20 kwietnia 1997 r. prawo o ruchu drogowym. Ustawa wprowadzała dla dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy obowiązek ponownego zdania przez nich egzaminów uprawniających do wykonywania zawodu. Trybunał nie zgodził się z wnioskodawcą, iż nowa sytuacja narusza zasadę ochrony praw nabytych i uznał, że ustawodawca nie odbiera praw do

²⁴⁸ K 4/99. Podobnie w wyroku z 29.04.2008 r., P 38/06 uznano, że prawo do świadczeń emerytalno–rentowych w ramach systemu „mundurowego” nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, lecz jest rodzajem ustawowego przywileju. Jego odebranie funkcjonariuszowi skazanemu za pospolite, dokonane z niskich pobudek lub szczególnie niebezpieczne przestępstwa nie może naruszać art. 67 ust. 1 Konstytucji.

²⁴⁹ Wyr. z 22.12.1997 r.

tej pory posiadanych, lecz jedynie wymaga dla ich utrzymania, spełnienia dodatkowego warunku. Poza tym, zaostrzenie warunków, o których mowa, jest uzasadnione koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa na polskich drogach, będącym, w opinii Trybunału, ważnym interesem społecznym²⁵⁰.

Uogólniając wnioski płynące z dotychczas przedstawionego orzecznictwa TK dotyczącego ochrony praw nabytych, należy stwierdzić, że ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych,
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji²⁵¹.

5.5. Związek z zasadą *lex retro non agit*

Wielokrotnie eksponowany przez Trybunał Konstytucyjny wzajemny związek zasady ochrony praw nabytych z zakazem retroakcji wynika z faktu, że ta pierwsza leży u podstaw aksjologii prawa intertemporalnego (dotyczącego stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych)²⁵². Jedną z reguł kierunkowych, jaką powinien kierować się ustawodawca przy wyborze konkretnego sposobu regulacji intertemporalnej, zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Trybunał stwierdzał, że przestrzeganie zakazu retroakcji

²⁵⁰ Wyr. z 21.12.1999 r.

²⁵¹ Z wyr. K 5/99, powtórzone następnie, m.in. w wyr. z 10.04.2006 r., SK 30/04; 17.03.2008 r., K 32/05.

²⁵² Zob. zwłaszcza orzeczenia K 10/98, K 36/98 oraz z 28.10.2003 r., P 3/03.

ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną adresatów. W konkretnych orzeczeniach zostało przez TK zaprezentowane, że każdorazowe wprowadzenie przez ustawodawcę uregulowań z mocą wsteczną może jednocześnie prowadzić do ingerencji w prawa nabyte. Jeżeli ingerencja ta znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionym interesie publicznym, to Trybunał jest skłonny zaaprobować taki stan rzeczy jako zgodny z Konstytucją, ale tylko pod warunkiem złagodzenia jej odpowiednim *vacatio legis* umożliwiającym zainteresowanym podmiotom podjęcie odpowiednich decyzji w sprawie kontynuacji ich działalności na nowych, niekorzystnych warunkach. W wyroku K 19/02 Trybunał uznał za niekonstytucyjne przepisy nowelizujące ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wprowadzające dodatkowe wymogi do nabycia prawa do świadczeń przedemerytalnych przez pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarstw rolnych, którzy mocą przepisów wcześniej obowiązujących takie uprawnienia już nabyli. Brak właściwej *vacatio legis* (zdecydowanie dłuższej niż wprowadzone kwestionowanymi przepisami 2 dni) oraz retroaktywność regulacji spowodowała naruszenie zasady poszanowania praw nabytych²⁵³.

W przytaczanym już wyroku K 10/98, w którym TK zakwestionował konstytucyjność przepisów wstecznie wprowadzających opłaty za rok 1997 za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, uzasadniał to między innymi następująco: „Podmioty podejmujące decyzję o prowadzeniu sprzedaży alkoholu oraz uzyskujące i opłacające zezwolenia na tego rodzaju działalność zgodnie z obowiązującymi w czasie podjęcia decyzji przepisami miały, prawo sądzić, że nabyte legalnie przez nie prawo będzie podlegało ochronie państwa.”²⁵⁴

W innym wyroku Trybunał zwrócił uwagę na towarzyszącą regulacji prawa spadkowego normę intertemporalną, w myśl której nabycie spadku podlega prawu obowiązującemu w chwili śmierci spadkodawcy, bez względu na to, kiedy dochodzi do wydania orzeczenia sądowego stwierdzającego nabycie spadku. Dlatego zmiana stanu prawnego w zakresie kręgu spadkobierców lub wysokości ich udziałów w spadku, dokonana po otwarciu spadku, prowadzi do narusze-

²⁵³ Zob. wyr. z 30.03.2005 r., K 19/02.

²⁵⁴ K 10/98.

nia praw nabytych w drodze dziedziczenia, a w mojej opinii, dodatkowo także — ze względu na ich majątkowy charakter — normy art. 64 ust. 2 Konstytucji²⁵⁵, choć TK nie powołuje się wprost na tę normę.

5.6. Koncepcja praw podmiotowych w orzecznictwie TK i sytuacje nie mające charakteru słusznie nabytych praw podmiotowych

Trybunał w sposób jednoznaczny opowiedział się za objęciem ochroną praw nabytych jedynie praw podmiotowych i ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw. Pomijając liczne kontrowersje, jakie termin „prawa podmiotowe” budzi w doktrynie prawa, można, z pewnym uproszczeniem, przyjąć, że odnosi się go do pozytywnie ocenianej sytuacji jednostki w społeczeństwie związanej z posiadaniem przez nią określonego uprawnienia (zespołu uprawnień). Zgodnie z doktrynami prawa natury, prawa podmiotowe, a zwłaszcza liczne wolności i prawa człowieka i obywatela, mają charakter przyrodzony, niezależny od prawa stanowionego przez państwo i są niezbywalne. Z kolei według koncepcji (zwłaszcza pozytywistycznych) przyjmujących, że prawo to zbiór reguł zachowania ustanowionych lub autoryzowanych przez państwo, prawa podmiotowe istnieją jako efekt regulacji państwowej, a więc są wyznaczane przez obowiązujący system prawny²⁵⁶. Na tle klasycznego rozróżnienia możemy sformułować wniosek, że orzecznictwo TK utrzymane jest, bez wątplenia, w nurcie pozytywistycznym. Warunkiem przyznania przez Trybunał danej sytuacji charakteru prawa podmiotowego jest istnienie norm prawnych jednoznacznie określających podmiot danego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji prawa oraz treść tego prawa²⁵⁷.

Trudno w związku z tym mówić o utracie na mocy znowelizowanego art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych praw nabytych przez NSZZ Solidarność do całości majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych, skoro również na podstawie przepisów obowiązujących przed

²⁵⁵ Zob. wyr. z 31.01.2001 r., P 4/99.

²⁵⁶ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 266–274.

²⁵⁷ Zob. wyr. z 25.06.2002 r., K 45/01.

nowelizacją nie nabył on żadnych praw ani do całości, ani nawet do części tego majątku²⁵⁸.

Ochronie w ramach omawianej zasady zdecydowanie nie podlegają zwolnienia i ulgi podatkowe. Uznaniu ich za przedmiot ochrony praw nabytych stoi na przeszkodzie fakt, że stanowią one wyłom w zasadzie powszechności opodatkowania zapisanej w art. 84 Konstytucji²⁵⁹ i mają charakter wyjątkowy. Podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych nie może być przypisane bezterminowe „prawo do zwolnień podatkowych określonego typu”²⁶⁰. Względna swoboda ustawodawcy w zakresie udzielanych zwolnień oznacza, że może on (motywowany, np. względami ochrony równowagi budżetu) cofnąć przyznane wcześniej zwolnienia podatkowe i powrócić tym samym do zasady opodatkowania wszelkich dochodów.

Obowiązujący w Polsce system prawa nie stwarza również możliwości objęcia ochroną praw słusznie nabytych, ekspektatyw przedsiębiorstw państwowych dotyczących umorzenia należności państwowych. TK argumentował dodatkowo, że przewidziana uchylonym art. 4 ust. 2 dekretu z 16 maja 1956 r. o umarzaniu i udzielaniu ulg w spłacaniu należności państwowych kompetencja Ministra Finansów do umarzania i udzielania ulg w spłacie tego typu należności miała wyłącznie uznaniowy charakter²⁶¹.

Trybunał twierdzi, że wstrzymuje się z oceną celowości konkretnych rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, jeżeli nie naruszają one zasad i wartości konstytucyjnych. W związku z tym sam fakt pogorszenia sytuacji pewnej grupy nauczycieli przez ustawę nowelizującą (art. 1 pkt 32 oraz art. 7 ust 1–7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r.) Kartę Nauczyciela — w wyniku której ponad

²⁵⁸ Zob. wyr. z 03.12.1997 r., K 1/97. Nowelizacja, o której mowa, dokonana została przez art. 6 ustawy z dnia 10 maja 1996 r., o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych.

²⁵⁹ Art. 84: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.

²⁶⁰ Zob. wyr. z 27.02.2002 r., K 47/01. Podobnie w wyr. z 25.04.2001 r., K 13/01 oraz postan. z 23.10.2006 r., SK 64/05.

²⁶¹ Zob. postan. z 23.11.1998 r., Ts 97/98, będące wynikiem wniesienia skargi konstytucyjnej przez Zakłady Mechaniczne „Ż” w związku z decyzją Ministra Finansów z 27 kwietnia 1988 r. umarzającą postępowanie w sprawie umorzenia zaległości tego zakładu wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

6 tysięcy nauczycieli nie mogło w ustalonym wcześniej terminie przystąpić do egzaminu dokumentującego ich dorobek pedagogiczny — nie jest równoznaczny z naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanych praw. W opinii TK nie istnieje prawo nabyte do kontynuowania wszczętych procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowej. Wskazane przez wnioskodawcę prawo kontynuowania lub zakończenia procedur wszczętych przed wejściem w życie skarżonych przepisów jest subsydiarne wobec prawa materialnego, któremu ma służyć. Zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza ustanawiania nowych regulacji prawnych dotyczących procedury. Wyjątkiem są tego rodzaju gwarancje proceduralne, które bezpośrednio odnoszą się do praw i wolności konstytucyjnie chronionych, związane z wykonywaniem np. prawa do sądu z art. 45 Konstytucji czy zasadą domniemania niewinności²⁶².

W wyroku SK 21/99 Trybunał stwierdził, że również przedterminowe warunkowe zwolnienie nie może być rozpatrywane w kategoriach prawa podmiotowego chronionego w ramach omawianej zasady, bo decyzja o jego zastosowaniu podejmowana jest odrębnie w każdej sprawie indywidualnej, a organom podejmującym tę decyzję pozostawiona jest znaczna swoboda uznania. TK podkreślał, że funkcja gwarancyjna prawa karnego nie polega na tym, że skazani mogą oczekiwać niezmienności regulacji, której stosowanie nie ma bezpośredniego związku z wymiarem kary, ale ze sposobem jej wykonania i ze swej istoty działa na korzyść skazanego²⁶³. Na uwagę zasługuje jednak argumentacja sędziów S.J. Jaworskiego i L. Garlickiego, którzy w zdaniach odrębnych, złożonych do wyroku, podjęli problem charakteru prawa do przedterminowego zwolnienia i zauważyli, że po upływie pewnego okresu kary, pojawia się podmiotowe prawo skazanego do ubiegania się o to, aby właściwy sąd rozpatrzył wnioski o takie zwolnienie (bez względu na skutek). W związku z tym, że już z dniem uprawomocnienia się wyroku skazującego, skazany zna datę pojawienia się dla niego prawa do ubiegania się o warunkowe zwolnienie, można mówić o istnieniu ekspektaty maksymalnie ukształtowanej²⁶⁴.

²⁶² Zob. wyr. z 19.03.2001 r., K 32/00.

²⁶³ Zob. wyr. z 10.07.2000 r., w którym TK oceniał konstytucyjność przepisów ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Przepisy wprowadzające Kodeks karny — modyfikującej dotychczasowe zasady przedterminowego warunkowego zwolnienia i prowadzących do odsunięcia w czasie szansy wyjścia na wolność.

²⁶⁴ S.J. Jaworski pisze o istnieniu dwóch aspektów: materialnego i formalno-proceduralnego, które, po odbyciu przez każdego skazanego wymaganego przez kodeks karny okresu kary, mogą być

6. NAKAZ ZACHOWANIA ODPOWIEDNIEJ VACATIO LEGIS

6.1. Uwagi wprowadzające

Ciążący na ustawodawcy obowiązek oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego we właściwym dzienniku promulgacyjnym od dnia jego wejścia w życie, traktowany jest w orzecznictwie TK jako oczywisty, bezwzględny element zasady państwa prawnego²⁶⁵. Zachowanie takiego okresu, określonego zazwyczaj nazwą *vacatio legis* (rzadziej „spoczywanie ustawy” i „okres dostosowawczy”), ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznania się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań. Nakaz ten wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa²⁶⁶, a także należy do reguł przyzwoitej legislacji²⁶⁷. Jest to stanowisko prezentowane przez TK konsekwentnie od momentu pojawienia się zasady państwa prawnego w uregulowaniach konstytucyjnych i zachowuje pełną aktualność po roku 1997. Dlatego znacząca część najbardziej istotnych wypowiedzi składających się na obecne rozumienie zasady *vacatio legis* jest powtórzeniem lub rozwinięciem tez prezentowanych przed tą datą²⁶⁸.

przez niego podniesione przy ubieganiu się o przedterminowe zwolnienie. Pierwszy aspekt wyraża się w osiągnięciu przez skazanego pozytywnego rezultatu resocjalizacyjnego. Drugi polega na tym, że niezależnie od spełnienia przez niego wymienionego wyżej kryterium ma on prawo, z upływem okresów odbycia kary określonych w kodeksie karnym, wystąpić do sądu z wnioskiem o przedterminowe zwolnienie.

²⁶⁵ Zob. m.in. wyr. z 15.12.1997 r., K 13/97; 20.12.1999 r., K 4/99; 04.01.2000 r., K 18/99; 10.12.2002., K 27/02; 13.05.2008 r., SK 91/06.

²⁶⁶ Wyr. z 12.06.2002 r., P 13/01.

²⁶⁷ Jest on „niezwykle doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego”, por. wyr. z 16.09.2003 r., K 55/02.

²⁶⁸ Potwierdzają to m.in. wyr. K 13/97 oraz z 17.12.1997 r., K 22/96; 16.06.1999 r., P 4/98 i inne.

6.2. Zakres zastosowania

Problematyka odpowiedniej *vacatio legis* łączy się w orzecznictwie TK z obowiązkiem ustanowienia odpowiednich przepisów przejściowych oraz poszanowania interesów w toku. Pojawia też się najczęściej w kontekście naruszenia innych zasad państwa prawnego, będąc jakby uzupełnieniem zwłaszcza dla zakazu wstecznego stanowienia prawa oraz zakazu naruszania praw słuszenie nabytych pod rządami dawnego prawa²⁶⁹. Szczególnie ścisły związek wyraża stale stosowana przez Trybunał formuła brzmiąca, że niedopuszczalne jest wprowadzanie zmian w przepisach bez odpowiedniej *vacatio legis*, a „tym bardziej” z mocą wsteczną²⁷⁰, co sugeruje większą kategoryczność zakazu retroakcji.

Z kolei, gdy badana jest konstytucyjność prawa pod kątem zgodności z zasadą ochrony praw nabytych, to — w opinii TK — nie zachodzi potrzeba powoływania jako odrębnej podstawy kontroli nakazu wyznaczenia odpowiedniego okresu dostosowawczego, co ma związek z faktem, że ten ostatni wymóg jest w jego orzecznictwie traktowany jako jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte. Ma on jednak szerszy zakres zastosowania niż nakaz ochrony praw nabytych, bowiem odnosi się również do tych regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych²⁷¹.

W jednym z wyroków z 2003 r. zwrócono uwagę, że nie zapadło dotychczas orzeczenie, w którym Trybunał uznałby konkretną ustawę za niezgodną z Konstytucją „tylko z tego powodu, że przewidziany przez nią okres *vacatio legis* jest zbyt krótki” (a nawet rażąco krótki)²⁷². Byłaby to wypowiedź znaczą-

²⁶⁹ Wyr. z 27.11.1997 r., U 11/97.

²⁷⁰ K 22/96.

²⁷¹ K 18/99.

²⁷² K 55/02. Tę ostrożną linię orzecniczą Trybunał tłumaczy, odwołując się w pierwszej kolejności do przyczyn natury „ustrojowej”, z których wynika brak kompetencji tego organu do zastępowania ustawodawcy i wskazywania, jaki okres *vacatio legis* jest w danej sytuacji właściwy. Jest to stanowisko godne aprobaty, lecz nie do końca konsekwentne, gdyż — co zostanie dalej pokazane — nie brakuje orzeczeń, w których TK jednoznacznie sugeruje konkretne okresy jako odpowiednie. Innym powodem wstrzeźliwości TK jest świadomość faktu, że w przypadku orzeczenia przez niego niekonstytucyjności ustawa musiałaby wrócić do Parlamentu w celu ponownego uchwalenia, a to oznacza znaczne odsunięcie w czasie jej wejścia w życie. W ocenie Trybunału nie jest to zasadne w sytuacji, w której „jedynym tego powodem jest zbyt krótkie *vacatio legis*”, a cała merytoryczna zawartość i celowość

ca z punktu widzenia określenia relewancji (hierarchii) poszczególnych zasad państwa prawnego, gdyby nie fakt, że w jednym z późniejszych wyroków zaprezentowane zostało stanowisko odmienne i orzeczenie o niekonstytucyjności aktu prawnego oparto na fakcie braku odpowiedniego okresu dostosowawczego²⁷³.

Jeśli chodzi o problematykę przepisów przejściowych (dotyczących tego, jakie prawo stosować do tzw. „stosunków w toku”)²⁷⁴, to TK wielokrotnie wyjaśnia, że brak *vacatio legis* nie jest równoznaczny z brakiem przepisu intertemporalnego²⁷⁵, jak również, że jego brak może występować przy stosunkowo długim okresie dostosowawczym²⁷⁶.

6.3. „Odpowiedniość” *vacatio legis*

Punktem wyjścia decyzji Trybunału, czy dany okres przystosowawczy jest odpowiedni, są uregulowania zawarte w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁷⁷, której art. 4 ust. 1 stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 14-dniowe *vacatio legis* jest traktowane w analizowanym orzecznictwie

uregulowania nie budzi wątpliwości. Jest to szczególnie niedogodne rozwiązanie, gdy kwestionowany termin wejścia w życie ustawy już minął, gdyż w praktyce oznacza to, że „wielu spośród adresatów nowo wprowadzonych norm prawnych zastosowało się do nich, czasem kosztem wzmoczonego wysiłku, nakładu środków finansowych, itd. Działająca wstecz decyzja przekreślająca wejście w życie aktu prawnego, który zaczął już obowiązywać, mogłaby zostać przez nich oceniona jako naruszająca ich zaufanie państwa i stanowione przez nie prawa. Okazałoby się bowiem, że posłuszeństwo ustawie i staranność w dostosowywaniu swej działalności do wymagań prawnych nie popłaca; w lepszej sytuacji znaleźliby się adresaci normy, którzy ją zlekceważyli”.

²⁷³ Wyr. z 15.02.2005 r., K 48/04.

²⁷⁴ Dokonywanie zmian prawa obowiązującego, pociągających za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej adresatów zmienianego prawa, powinno dokonywać się z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a „co najmniej” — odpowiedniej *vacatio legis*. Wyr. z 17.11.2003 r., K 32/02. Na temat ochrony tzw. „interesów w toku” zob. rozdział III.8.

²⁷⁵ Sytuacja taka przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej.

²⁷⁶ Wyr. z 01.07.2003 r., P 31/02; 24.02.2004 r., K 54/02. W takiej sytuacji kwestia międzyczasowa zostaje milcząco rozstrzygnięta na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej.

²⁷⁷ Ustawa ta zastąpiła ustawę z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego zmienioną 20 września 1991 r.

jako niezbędne minimum, standard poprawny w typowych okolicznościach. TK powtarza, że jeśli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom przyjętym w art. 4 ust. 1 powyższej ustawy uznanie że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji może nastąpić „tylko w rażących przypadkach”²⁷⁸.

Odpowiedniość *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami po ogłoszeniu nowych przepisów w sposób uwzględniający ich treść. Data Dziennika Ustaw, w którym zostaje dokonana publikacja, tworzy domniemanie, że adresaci uzyskują możliwość zapoznania się z nowymi przepisami, jest to jednak domniemanie obalalne, gdy faktyczna dystrybucja dziennika następuje z opóźnieniem²⁷⁹.

Jak TK niezmiennie podkreśla, wymóg zachowania okresu dostosowawczego należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacji do niego, co jest zróżnicowane w zależności od cech adresata i sytuacji, w jakiej się on znajduje²⁸⁰. Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi zawsze na materialnym określeniu, jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru, a także uwzględniać ich szerszy polityczny i społeczno-ekonomiczny kontekst²⁸¹.

W przypadku regulacji wymagających przeprowadzenia konsultacji społecznych, ocena odpowiedniości okresu dostosowawczego powinna uwzględniać również możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z treścią projektowanej regulacji jeszcze w trakcie postępowania ustawodawczego²⁸².

Określenie właściwego wymiaru czasowego należy rozważyć odrębnie w odniesieniu do różnych gałęzi prawa i różnych grup adresatów danych regulacji. Sąd konstytucyjny wyklucza więc automatyczne przyjmowanie 14-dniowego *vacatio legis* jako odpowiedniego w każdej sytuacji, jednocześnie przypominając, że nie może on zastąpić ustawodawcy i zadekretować, jaki okres *vacatio legis* jest właściwy. Powinno ono być tym dłuższe, im większe trudności mogą się wiązać

²⁷⁸ Wyr. K 55/02; 31.01.2006 r., K 23/03

²⁷⁹ Wyr. z 30.10.2001 r., K 33/01.

²⁸⁰ Wyr. z 16.06.1999 r., P 4/98; 25.03.2003 r., U 10/01.

²⁸¹ M.in. Wyr. z 22.09.2005 r., Kp 1/05.

²⁸² Wyr. K 23/03.

z ułożeniem i zaplanowaniem ważnych spraw życiowych z uwzględnieniem wymagań stawianych w nowych regulacjach prawnych. Ustalając jego długość, ustawodawca musi też uwzględniać stopień trwałości dotychczasowych stosunków prawnych, zmienianych nowymi przepisami²⁸³. W sytuacji, gdy przepis końcowy aktu prawnego nie określa okresu dostosowawczego zgodnie z wymogami z art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy, to mocą wyroku Trybunału zostaje on wyeliminowany z jego tekstu jako niekonstytucyjny i automatycznie zastąpiony przez art. 4 ust. 1.

Szczególne ostrożność w zakresie określenia długości *vacatio legis* wymagana jest od ustawodawcy w przypadku regulacji dotyczących przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuacje osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych, szczególnie utrudniona, np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów²⁸⁴. Trwałym elementem linii orzeczniczej Trybunału jest pogląd mówiący o tym, że swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa jest równoważona „[...] istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji”²⁸⁵.

W wyroku U 11/97 TK uznał, iż 14-dniowy okres dostosowawczy określony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej dotyczący zmiany rozumienia pojęcia dochodu i wynagrodzenia uwzględnianego przy ustalaniu, czy wystąpiły okoliczności powodujące zawieszenie lub zmniejszenie emerytury i renty, wyklucza możliwość racjonalnego dostosowania się do nowych wymogów prawnych. Jak wskazano w uzasadnieniu, nowa regulacja wiązała ujemne konsekwencje z faktami zaistniałymi przed jej wejściem w życie, naruszając zaufanie do wcześniej obowiązujących norm i ukształtowanej praktyki orzeczniczej, a także dotyczyła przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, których adresatem są często osoby starsze posiadające ograniczone zdolności adaptacyjne²⁸⁶.

²⁸³ Wyr. U 11/97, K 23/03, SK 91/06.

²⁸⁴ P 4/98.

²⁸⁵ Wyr. z 25.04.2001 r., K 13/01. W odniesieniu do prawa podatkowego TK potwierdził ten obowiązek m.in. w wyroku K 48/04.

²⁸⁶ W wyroku jest mowa o rozporządzeniu z 5 maja 1997 r. zmieniającym rozporządzenie z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty.

W sposób jednoznacznie negatywny wypowiedział się Trybunał na temat braku *vacatio legis* w ustawie zmieniającej metody obliczania spłat kredytów mieszkaniowych. W wyroku K 22/96 wyjaśniał, że zakwestionowany przepis dotyczy bardzo poważnych decyzji życiowych obywateli, a więc niedopuszczalne jest nie tylko wprowadzenie go z mocą wsteczną, ale też brak odpowiedniego okresu dostosowawczego, którą ustawodawca powinien ustanowić. Sprzeciwił się tym samym zasadom pewności prawa i zaufania obywateli do państwa²⁸⁷.

Kilkanaście lat obowiązywania art. 27 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁸⁸ pozwoliło Trybunałowi na sformułowanie w zakresie regulacji dotyczących tej daniny zasady o ogłaszaniu zmian co najmniej miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego²⁸⁹. Poważna zmiana ustawy, jaką niewątpliwie jest uchwalenie nowej skali podatkowej ze stawką 50% powinna zostać wprowadzona z odpowiednim wyprzedzeniem. Art. 9 ustawy z dnia 18 listopada 2004 r. przewidując 18-dniowe *vacatio legis*, nie spełnia tej przesłanki, gdyż podatnicy po 30 listopada mogli mieć uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że dotychczasowe trzy szczeble stawek podatkowych zostaną w 2005 r. nadal utrzymane, a nowy szczebel skali podatkowej nie zostanie wprowadzony. Mimo uchylecia 31 grudnia 2003 r. art. 27 ust. 4 przepisu, Trybunał dalej traktował jako obowiązujący miesięczny termin „podatkowego” *vacatio legis*, jako wywodzący się „w istocie nie z przepisów ustawy, lecz wprost z zasady demokratycznego państwa prawnego i wyprowadzonej z niej zasady zaufania do państwa i prawa”²⁹⁰. Wypowiedź ta po raz kolejny potwierdza szerokie rozumienie klauzuli państwa prawnego przez TK i może wywoływać pytanie o uzasadnienie dla praktyki orzeczniczej polegającej na wnioskowaniu z bardzo ogólnego sformułowania o konkretnym terminie.

²⁸⁷ Niekonstytucyjność dotyczyła art. 11 ust. 1 ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw w zakresie odnoszącym się do okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy.

²⁸⁸ Przepis ten zobowiązywał Ministra Finansów do ustalenia skali podatkowej, początkowo w terminie do 15 listopada, a od 1993 r. do 30 listopada każdego roku poprzedzającego rok podatkowy.

²⁸⁹ Wyrokiem z 25.04.2001 r., K 13/01 podtrzymano ten pogląd po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Zasada ta ma zastosowanie także do innych podatków, w których wymiar podatku dokonywany jest za okresy roczne.

²⁹⁰ K 48/04. Podobnie wcześniej w wyroku z 27.02.2002 r., K 47/01.

Inną ze szczegółowych konsekwencji obowiązku zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i jednocześnie „nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji”, zgodnie z wypowiedzą zawartą w wyroku K 31/06, jest również zakaz dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym później niż na 6 miesięcy przed kolejnymi wyborami²⁹¹. Co więcej zadeklarowano w nim, że „wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego”²⁹². Pozytywnej ocenie tak wyartykułowanej dbałości o stabilność reguł rządzących systemem wyborczym w naszym kraju towarzyszyć jednak musi krytyka rozstrzygnięcia podjętego w powyższej sprawie. Otóż TK nie zdecydował się stwierdzić niekonstytucyjności 6-dniowego *vacatio legis*, mimo, że regulacja której wejście w życie ono poprzedzało, mogła zasadniczo wpłynąć na rezultat wyborów i ewidentnie wymagała adaptacji do nowego stanu prawnego podmiotów korzystających zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, a jej wprowadzenie trudno uzasadnić szczególnymi okolicznościami.

Zdaniem TK całokształt okoliczności, jakie należy brać pod uwagę przy ustalaniu wymiaru czasu potrzebnego na dostosowanie się do nowych regulacji, może przesądzić o tym, że w konkretnym przypadku odpowiednim *vacatio legis* będzie okres 2 lat. W wyroku U 2/03 odpowiadając na zarzut, iż termin ten jest nadmierny i arbitralny orzekł, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie określa jego górnej granicy i wyjaśniał, że długość okresu, o którym mowa powinna w większej mierze uwzględniać interesy podmiotu, który w danej, spornej sytuacji jest poszkodowany²⁹³. Gmina Nur, która straciła trzy wsie na mocy zmieniającego granice terytorialne rozporządzenia ogłoszonego 12 października 2001 r.²⁹⁴, ma większą potrzebę czynności dostosowawczych niż skarżąca gmina Czyżew–Osada, do której wsie te zostały przyłączone, dlatego

²⁹¹ Wyr. z 03.11.2006 r. Jest to wyraźne nawiązanie do przedstawionej wyżej zasady dotyczącej dokonywania zmian w prawie podatkowym.

²⁹² Sprawa dotyczyła konstytucyjności ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wprowadzającej mechanizm blokowania list wyborczych.

²⁹³ Wyr. z 01.06.2004 r.

²⁹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 29.09.2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych miast.

też zasadne było wydłużenie pierwotnego *vacatio legis*²⁹⁵. Wydaje się, że w tym orzeczeniu decydującą przesłanką dla uznania przez TK poprawności bardzo długiego *vacatio legis* wśród wielu standardowo rozpatrywanych okoliczności był fakt, iż nastąpiły daleko idące zmiany wcześniejszych uregulowań wymagające dłuższego czasu do przygotowania się do nich.

Odpowiedniość 2-letniej *vacatio legis* została zakwestionowana w omówionym wyżej wyroku K 32/05²⁹⁶. Ustalając okres na dostosowanie się do regulacji wygaszającej stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania, ustawodawca powinien był uwzględnić trudną sytuację na rynku mieszkaniowym a także fakt, że zmiana przepisów dotyczyła osób, które mogą mieć trudności ze zdobyciem nowego lokalu.

Nakaz zachowania okresu przystosowawczego nie jest absolutny. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w uzasadnionych przypadkach mogą one wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wyjątkowość dopuszczalności odstępowania od typowego *vacatio legis* wymaga każdorazowego wykazania przez ustawodawcę, że u jego podstaw znajdują się szczególnie uzasadnione okoliczności, co podlega następnie, w razie kontroli konstytucyjności, badaniu przez Trybunał.

W wyroku K 32/02 mając na względzie „wysoce niekorzystny stan finansów państwa” oraz potrzebę „szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu” w sytuacji bardzo krótkiego czasu na przygotowanie ustawy budżetowej, za wystarczającą uznano kilkudniową *vacatio legis* do przepisów zawieszających na okres roku waloryzację wynagrodzeń²⁹⁷. Argumentowano, że przepisy te odnoszą się do odroczenia waloryzacji jedynie

²⁹⁵ Dokonano go rozporządzeniem Rady Ministrów 28.12.2001 r. zmieniającym rozporządzenie z 29.09.2001 r.

²⁹⁶ Wyr. z 17.03.2008 r. Por. rozdz. III.5.4.

²⁹⁷ Wyrok z 17.11.2003 r., K 32/02 dotyczył art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

na rok i nie mogą mieć w związku z tym długotrwałego wpływu na podejmowane przez pracowników sfery budżetowej decyzje, a zwłaszcza takie, dla których konieczne byłoby bezwzględne zachowanie wielotygodniowego okresu przystosowawczego. W konsekwencji, zaskarżona przez związek zawodowy ustawa nie naruszała „w stopniu znaczącym” zasady zaufania obywateli do państwa, a tym samym nie uzasadniała zarzutu „istotnego” naruszenia Konstytucji.

W podobny sposób zadecydował TK w przypadku ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, odbierającej samorządom wojewódzkim dopiero co przyznane zadania i kompetencje w zakresie organizacji i prowadzenia Ochotniczych Hufców Pracy i przekazującej je ponownie centralnej administracji rządowej. W uzasadnieniu do wyroku K 34/01 uznano zasadność argumentacji Sejmu RP, według której za bezpośrednim działaniem nowej ustawy przemawiał wzgląd na pilną stabilizację sytuacji organizacyjnej hufców pracy i fakt, iż wspomniana ustawa umożliwi bardziej racjonalne gospodarowanie zasobami OHP w skali ogólnokrajowej²⁹⁸.

Analiza orzecznictwa Trybunału prowadzi do wniosku, że mimo stale podkreślanej wyjątkowości dopuszczalności odstępstw od obowiązku ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*, organ ten jest jednak skłonny ulec nie do końca przekonującym argumentom parlamentu, który wykorzystuje posiadane możliwości manewru przy ustalaniu długości okresu dostosowawczego do realizacji doraźnych celów. W wypowiedzi zawartej w wyroku K 13/99 Trybunał zaaprobował regulację art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, stanowiącą o jej wejściu w życie z dniem ogłoszenia. Sąd przyjął za ustawodawcę, że skróci to stan faktycznego przewizorium ustrojowego miasta i stworzy warunki dla stabilizacji jego władz. Poza tym wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia nie zmienia natychmiastowo struktury władz Warszawy, lecz rozpoczyna bieg sześciomiesięcznego okresu na wybór właściwych władz, co pozwoli na zapoznanie się z ustawą²⁹⁹.

W zdaniu odrębnym do wyroku L. Garlicki nie zgodził się z tą argumentacją i podkreślił, że jakkolwiek nakaz *vacatio legis*, podobnie jak większość zasad przyzwoitej legislacji nie ma charakteru absolutnego, to jednak w żadnym razie

²⁹⁸ Wyr. z 25.11.2002 r.

²⁹⁹ Wyr. z 03.11.1999 r.

nie można przyjąć, że odstępowanie od niego jest pozostawione swobodnemu uznaniu ustawodawcy. Nie zgodził się z istnieniem tak oczywistej niekonstytucyjności wcześniejszych rozwiązań prawnych (tzw. „ustawa warszawska” z 1994 r.), że uzasadniałaby ona natychmiastową interwencję ustawodawcy, tym bardziej, że w jednym z poprzednich wyroków TK uznano je za poprawne³⁰⁰. Ustawa, jako akt ogólny, nie powinna występować w roli narzędzia do rozwiązywania epizodycznego kryzysu politycznego. W związku z tym nie wykazano, zdaniem sędziego, żadnych szczególnych powodów odstąpienia od 14-dniowego okresu dostosowawczego. Krytycznie odniósł się on też do stwierdzenia TK, jakoby ustawa z 1999 r. skierowana była bezpośrednio tylko do organów władzy państwowej, co mogłoby usprawiedliwiać pominięcie *vacatio legis*, które w sposób najbardziej restryktywny wymagane jest w odniesieniu do regulacji, rzutujących bezpośrednio na sytuację prawną obywatela. Jej adresatami były bowiem organy samorządu terytorialnego, a więc podmioty nie tylko nie podlegające organizacyjnie organom państwa, ale też wyposażone w atrybut samodzielności gwarantowany w art. 165 ust. 2 Konstytucji; wobec nich również istnieje potrzeba utrzymania gwarancyjnej funkcji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wyrok K 27/02 skłania z kolei do postawienia pytania, czy formalny wymóg dokonywania zmian w granicach powiatów z dniem 1 stycznia³⁰¹ jest szczególną okolicznością uzasadniającą odstąpienie od ustalenia *vacatio legis* do rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r.³⁰² Trybunał miał wprawdzie również na względzie dążenie do uniknięcia przez RM zarzutu retroaktywności (która nastąpiłaby, gdyby dzień wejścia w życie ustalono na termin późniejszy niż 31 grudnia), jednak aprobując wejście w życie rozporządzenia RM w dniu jego ogłoszenia, dał wyraz bardzo legalistycznej postawie względem uregulowań prawa pisanego i wykazał skłonność do nadmiernej ochrony opieszałości ustawodawcy w stosunku do ochrony możliwości zapoznania się z treścią prawa przed jego wejściem w życie. Sam zresztą przyznał, iż sytuacja

³⁰⁰ Wyr. z 24.03.1998 r., K 40/97.

³⁰¹ Mowa o art. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stanowiącym o zmianach dokonywanych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia powiatów oraz siedziby ich władz.

³⁰² Rozporządzenie to zmieniało rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu.

taka nie jest w pełni poprawna, a także, że — poza wspomnianymi wymogami formalnymi — nie dostrzegł usprawiedliwiającego ją ważnego interesu państwowego, który wynikałby z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych³⁰³.

W kilku orzeczeniach polski sąd konstytucyjny zmuszony był rozstrzygnąć problem dopuszczalności zmiany przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Na tle sprawy K 15/03 zauważył, że skoro dany akt formalnie nie wszedł jeszcze w życie, to zapowiedź podwyżek płac, chociażby wyczerpująco określona przy użyciu konkretnych, liczbowo wyrażonych współczynników, nie może stanowić przedmiotu ochrony praw słusznie nabytych jako ekspektatyw, a tym bardziej praw podmiotowych³⁰⁴. Podobnie w wyroku K 12/03 odmówił ochrony prawnej oczekiwaniom sędziów co do ich awansu wynikającym z ustawy z 27 lipca 2001 r. — prawo o ustroju sądów powszechnych, skoro zostały one zmienione nowelizacją sprzed ich wejścia w życie³⁰⁵. Jednocześnie TK podkreśla, że generalna ocena praktyki polegającej na zmianie przepisów w okresie ich *vacatio legis* pozostaje negatywna z punktu widzenia poprawności legislacyjnej oraz zasady ochrony zaufania do państwa prawnego; jej nadużywanie nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy ustawodawczej. W odwołaniu do doktryny zauważa, że „twórca aktu normatywnego powinien [...] wybrać taki moment jego wejścia w życie, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się treścią stanowionych norm i — na podstawie tej wiedzy — dostosowania swoich zachowań do ich treści”³⁰⁶. Z tego punktu widzenia zmiana treści ogłoszonego aktu prawnego może tę

³⁰³ W wyr. K 27/02 Trybunał powtarza stanowisko zaprezentowane już w orzeczeniu z 24.05.1994 r., K 1/94.

³⁰⁴ Wyr. z 18.01.2005 r. Za zgodne z art. 2 Konstytucji TK uznał art. 1 pkt. 2 i art. 2 pkt. 2 ustawy z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Badane artykuły powodowały przesunięcie w czasie ustawowo zapowiedzianych podwyżek (ustawa z 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw).

³⁰⁵ Wyr. z 18.02.2004 r., K 12/03 dotyczył art. 1 pkt. 5 lit. a i b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. zmieniającej ustawę prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o prokuraturze oraz ustawę o kuratorach sądowych, a także art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

³⁰⁶ Por. opinia J. Mikołajewicza i S. Wronkowskiej w sprawie z 30.03.2005 r., K 19/02.

możliwość utrudnić lub nawet uniemożliwić. Z drugiej strony odpowiednia *vacatio legis* to również okres właściwy do korygowania dostrzeżonych już po uchwalenia aktu normatywnego błędów i sprzeczności lub też zapobieżenia negatywnym skutkom jego wejścia w życie³⁰⁷.

W odniesieniu natomiast do pytania o dopuszczalność wydawania aktów wykonawczych w okresie dostosowawczym, Trybunał w postanowieniu SK 52/03 podzielił pogląd Ministra Sprawiedliwości, że jest to „wzór przyzwoitej legislacji”, umożliwiający stosowanie przepisów ustawy z chwilą jej wejścia w życie³⁰⁸. Stanowi o tym zresztą *explicite* art. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych³⁰⁹.

7. NAKAZ OKREŚLONOŚCI PRZEPISÓW PRAWA

7.1. Uwagi wprowadzające

Nakaz (zasada) określoności przepisów prawa jest w ostatnich latach jedną z najczęściej przywoływanych w orzecznictwie TK podstaw kontroli konstytucyjności norm. Na definicję tej zasady składa się bardzo bogaty zbiór różnorodnych reguł szczegółowych — postulatów skierowanych do ustawodawcy — odnoszących się do tego, w jaki sposób powinny być formułowane przepisy prawa, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych. Poprawność językowa i logiczna przepisu jest warunkiem badania go pod kątem innych kryteriów³¹⁰. Omawiany wymóg jest — na tle innych zasad państwa prawnego — najściślej kojarzony z zasadami przyzwoitej legislacji i traktowany jako ich najistotniejszy element. Zarysowana powyżej linia orzecznicza znalazła rozwinięcie już we wcześniejszych

³⁰⁷ Wyr. K 12/03.

³⁰⁸ Postan. z 01.06.2005 r.

³⁰⁹ „Akty normatywne wydawane na podstawie ustaw można ogłaszać w okresie od dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie; akt taki nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa. Por. postan. z 26.02.2008 r., Ts 196/07.

³¹⁰ Jest to „warunek podstawowy”. M.in. wyr. z 22.05.2002 r., K 6/02; 20.11.2002 r., K 41/02; 24.02.2003 r., K 28/02.

rozstrzygnięciach TK i organ ten wyraża ich całkowitą akceptację w obecnych rozstrzygnięciach³¹¹. Dokonując kontroli konstytucyjności przepisów pod względem dochowania nakazu określoności w omawianym okresie 1997–2008, TK powołuje się pierwotnie na uchwałę nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a następnie na rozporządzenie Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³¹² (z.t.p.). Akty te, choć formalnie nie wiążą ustawodawcy, to zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądu konstytucyjnego, nie powinny być bez ważnego powodu przez ustawodawcę pomijane, ponieważ kodyfikują one powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego³¹³.

Przy ocenie, czy dany przepis spełnia wymogi określoności, Trybunał rozważa trzy zagadnienia: czy tworząc uprawnienia lub nakładając obowiązki, pozwala on jednoznacznie ustalić kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega (1), czy jest na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie (2) oraz czy jest on tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki (3)³¹⁴. Określoność, jasność i precyzja przepisów prawa służy wzmocnieniu poczucia pewności i bezpieczeństwa prawnego, a także ochrony zaufania do państwa i prawa w sferze jego stosowania. Związek między tymi zasadami Trybunał ujmuje następująco — jasne formułowanie przepisów pozwalające na odtworzenie jednoznacznych norm postępowania stwarza „[...] stan pewności prawa, ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności

³¹¹ M. in. wyr. z 17.10.2000 r., SK 5/99.

³¹² M.in. wyr. z 03.12.2002 r., P 13/02. TK przywołuje w szczególności § 3 załącznika uchwały („Ustawę należy redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w niej norm wyrażała intencje prawodawcy”) oraz § 25 załącznika rozporządzenia („1. Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachowywać [przepis podstawowy]. 2. Przepis podstawowy może wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane lub zakazywane jego adresatowi, jeżeli 1) adresat lub okoliczności tego nakazu lub zakazu są wskazywane w sposób niewątpliwy w innej ustawie, 2) celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy, 3) powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista”).

³¹³ Więcej na temat z.t.p. w orzecznictwie TK zob. I. Wróblewska, *Zasady techniki prawodawczej w państwie prawa — uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Jurysta 2007, nr 2, s. 3 i n.

³¹⁴ W wyr. K 28/02, powtórzone następnie w wyr. z 27.11.2006 r., K 47/04.

interpretacyjne, a w konsekwencji buduje zaufanie jednostek do państwa [...]”³¹⁵. Z kolei „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera im poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”³¹⁶. Odwołując się do zakładanego przez Konstytucję minimalnego poziomu zrozumiałości tekstu prawnego (i opierając się najwyraźniej na oczywistym fakcie, że sytuacja pełnej jednoznaczności nie jest możliwa do osiągnięcia), TK uznaje, że aby niejasność przepisu uzasadniała stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, musi być ona tak znacząca (w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności ustawodawcy), aby nie dało się jej usunąć za pomocą zwyczajnych środków interpretacyjnych stosowanych w orzecznictwie sądowym³¹⁷, podkreślając przy tym, że konieczność zastosowania pozajęzykowych metod wykładni nie oznacza automatycznego naruszenia art. 2 Konstytucji³¹⁸. TK mówi w tym kontekście o „kumulacji niejasności powodującej powstanie masy krytycznej”³¹⁹ czy „kwalfikowanym charakterze niejasności”³²⁰.

Innymi słowy — pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako „środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu [...], okażą się niewystarczające”.³²¹ Inaczej jednak niż w przy pozostałych zasadach państwa prawnego, Trybunał nie przewiduje możliwości odstąpienia od wymogu minimalnej określoności w sytuacji konfliktu z innymi wartościami; zasada ta ma więc charakter absolutny³²².

³¹⁵ K 28/02.

³¹⁶ W wyr. z 15.04.2003 r., SK 4/02, powtórzone następnie w wyr. z 17.06.2003 r., P 24/02.

³¹⁷ Por. wyr. z 29.04.2008 r., SK 11/07; 12.06.2008 r., K 50/05 czy postan. z 25.11.2008 r., K 5/08.

³¹⁸ Wyr. z 12.12.2006 r., P 15/05.

³¹⁹ Wyr. z 13.03.2007 r., K 8/07.

³²⁰ Wyr. z 07.11.2006 r., SK 42/05.

³²¹ M.in. wyr. z 03.11.2004 r., K 18/03; 08.11.2004 r., K 38/08. Jest to podejście akceptowane również w doktrynie prawa. Por. podobne wypowiedzi T. Gizbert-Studnickiego, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 103; S. Wronkowskiej, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 37 i n., *teżże*, *Spójność systemu prawa*, [w:] *Jakość prawa*, praca zbiorowa, Warszawa 1996, s. 73.

³²² Tak wynikałoby, np. z wyr. K 41/02, w którym TK — w kontekście art. 1–17 ustawy abolicyjnej z 26 września 2002 r. stwierdził, że nawet zła sytuacja budżetu państwa nie może usprawiedliwiać

7.2. Treść zasady określoności na tle konkretnych rozstrzygnięć TK

Niedochowanie należytego stopnia określoności konkretnych przepisów może objawiać się licznymi wątpliwościami co do jego rozumienia, a w konsekwencji prowadzi do braku jednolitego stanowiska orzecznictwa i niezgodności doktryny³²³. W orzecznictwie TK przyjęło się, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przez przepisy prawa może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności, nie tylko z wyrażoną w art. 2 zasadą państwa prawnego, ale również z przepisem wymagającym ustawowej regulacji danej dziedziny³²⁴. Trybunał niezmiennie wskazuje na szczególne ryzyko takich sytuacji w sferze ochrony praw i wolności obywatela i ich ograniczeń, kiedy to niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisów pozostawia organom stosującym prawo nadmierną swobodę interpretacji (a nawet dowolność) mogącą prowadzić do zastępowania przez nie ustawodawcy lub wcielania się w jego rolę³²⁵. Niedochowanie w tej sferze wymogu dostatecznej określoności, rozumianego jako nakaz precyzyjnego wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ingerencji, jest w orzecznictwie TK traktowane jako jednoczesne naruszenie zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji³²⁶. Grozi arbitralnością rozstrzygnięć,

łamania zasad przyzwoitej legislacji, a kontrolowana ustawa przekroczyła dopuszczalny poziom niejasności i dwuznaczności. „[...] nieprecyzyjny charakter jednorazowego podatku został jakby konstrukcyjnie zaprogramowany przez ustawodawcę. Ocena ta bierze swój początek już w niedookreśleniu przedmiotu opodatkowania, a pogłębia się, gdy analizujemy sposób określenia jego podstawy. Wszystko to sprawia, że niemal każda deklaracja podatkowa może zostać zakwalifikowana jako nierzetelna[...]”.

³²³ Sytuacja taka miała miejsce na tle art. 479³⁴ ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, który poprzez to, że nie stworzył jasnego i precyzyjnego mechanizmu sądowego postępowania odwoławczego od orzeczeń wydanych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym przed Sądem Antymonopolowym, doprowadził do sprzecznych poglądów nie tylko w doktrynie, ale również w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Por. wyr. z 12.06.2002 r., P 13/01.

³²⁴ M.in. w wyr. z 30.10.2001 r., K 33/00 powtórzone w wyr. z 20.04.2004 r., K 45/02 oraz K 18/03.

³²⁵ Np. w wyr. z 29.04.2007 r., P 20/06.

³²⁶ Art. 31 ust. 3: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

a co za tym idzie utratą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa³²⁷. Przykładem takiej sytuacji była, w ocenie Trybunału, regulacja zawarta w ustawie z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, w której określając zakres zadań i czynności funkcjonariuszy nie wytyczono im w jednoznaczny sposób granic dopuszczalnej ingerencji w sferę wolności człowieka i nie przewidziano odpowiednich środków proceduralnych umożliwiających kontrolę zasadności wydanych poleceń. Teza przedstawiciela Sejmu jakoby wystarczającym ograniczeniem dla funkcjonariuszy było wydawanie dyspozycji w ramach zadań Agencji, pozostaje w sprzeczności z zasadą dookreśloności przepisów, jak i gwarancyjną funkcją przepisów kompetencyjnych i proceduralnych, których istnienie stanowi niezbędny warunek funkcjonowania państwa prawnego³²⁸.

Jeśli chodzi o inne dziedziny prawa, co do których Trybunał szczególnie akcentuje nakaz określoności, to należy wymienić prawo karne, daninowe, czy ubezpieczeń społecznych. Powinien on być bowiem bezwzględnie przestrzegany we wszystkich tych sytuacjach, w których istnieje możliwość zastosowania sankcji wobec obywatela (obywatel jest narażony na zetknięcie z władczym działaniem państwa) oraz przy okazji wprowadzania do systemu prawa nadzwyczajnych, nieznanych dotychczas konstrukcji prawnych. W sposób kategoryczny musi być przestrzegany w przypadku regulacji pozwalających na pozbawienie życia.

Wymóg określoności znajdujący w prawie karnym dodatkowe wsparcie w art. 42 ust. 1 Konstytucji³²⁹, sprowadza się do bezwzględnej, często eksponowanej w orzecznictwie TK reguły, stanowiącej, że w państwie prawnym wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów

³²⁷ Wyr. K 41/02 oraz z12.06.2002 r., P 13/01.

³²⁸ Wyr. z 20.04.2004 r., K 45/02. Jedyne ustawowe wskazówki, jakimi winien kierować się funkcjonariusz przy korzystaniu z tego uprawnienia precyzował art. 23 ust 5 ustawy, stanowiąc, że „powinny być one wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostały podjęte.” To zdecydowanie za mało, zważywszy na szeroko określony zakres czynności funkcjonariusza, a także fakt uprawnienia go do stosowania fizycznych, technicznych i chemicznych środków przymusu bezpośredniego, w razie niepodporządkowania się jego poleceniom.

³²⁹ Art. 42 ust. 1: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązująca w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.”

czynu, jak i kary tak, by czyniło zadość wymaganiu przewidywalności³³⁰. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania, a więc — jak to ujmuje cytowany przez polski TK niemiecki FTK — „samo ryzyko karalności powinno być rozpoznawane dla adresatów normy”³³¹. W przeciwnym wypadku, obok stanu niepewności po stronie jednostki, może dojść do dowolności w stosowaniu przepisów przez organy władzy publicznej, a w skrajnych przypadkach sytuacja taka może zostać wykorzystana jako narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Okoliczności takie, nawiązując do doktryny, sąd konstytucyjny określa jako tzw. „samowolę państwa”, która w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna³³². Stwierdzenie to potwierdza aktualność pierwotnego rozumienia celu prawa, jakie legło u podstaw wszelkich koncepcji państwa prawnego, a więc wzmocnienia pozycji jednostki w jej stosunkach ze strukturami państwa. Wymaganie określoności Trybunał rozszerza na wszystkie przepisy o charakterze represyjnym (sankcjonująco–dyscyplinującym), poddających obywatela jakiegś formie ukarania lub jakiegś sankcji³³³.

W odniesieniu do materii prawa podatkowego, sprzeczne z nakazem określoności stanowienie przepisów, stanowi również naruszenie art. 217 Konstytucji³³⁴. Trybunał wskazuje na niego, jako na fundament finansowego ustroju państwa, przede wszystkim w tym jego wymiarze, który wiąże się z respektowaniem konstytucyjnych uprawnień jednostki³³⁵. Spośród bardzo licznych orzeczeń dotyczących prawa daninowego, warto przytoczyć wypowiedź zawartą we wspomnianym wyroku K 41/02 dotyczącym ustawy abolicyjnej, zgodnie z którą, precyzja i jednoznaczność sformułowań mają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy ustawa przewiduje samoobliczenie podatnika. Ewentualne błędy popełnione

³³⁰ Na temat zasady określoności w regulacjach prawnokarnych zob. np. wyr. z 08.01.2008 r., P 35/06 oraz 17.12.2008 r., P 16/08.

³³¹ BVerfG, 2 BvR 1881/99 z 26.04.2000 r.

³³² Por. K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 50.

³³³ Wyr. z 05.05.2004 r., P 2/03.

³³⁴ Art. 217: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”.

³³⁵ Wyr. z 11.05.2004 r., K 4/03.

przez niego, nawet jeśli wynikałyby z rozbieżności w rozumieniu treści przepisu, są zagrożone sankcją karną za złożenie nierzetelnej deklaracji podatkowej.

W przypadku przepisów regulujących problematykę ubezpieczeń społecznych, TK zwraca uwagę na specyficzne cechy ich adresatów, którymi są często osoby starsze, o ograniczonych możliwościach życiowych. Określanie uprawnień emerytalno-rentowych, stanowiących jedyną podstawę egzystencji tych osób, w sposób niejasny i nieprecyzyjny, uniemożliwiający samodzielną orientację w treści przepisów, stanowi „drastyczne naruszenie zasady ustawowej określoności regulacji prawnych kształtujących sferę praw i wolności obywatelskich”³³⁶.

W szeroko komentowanym wyroku K 44/02 dotyczącym zmian w ustawie lustracyjnej Trybunał zauważył, że również regulacje prawne w tej dziedzinie powinny w szczególnie wysokim stopniu odpowiadać wymaganiom formalnym pod względem poprawności, jasności i precyzji legislacyjnej³³⁷. W zdaniach odrębnych do wyroku³³⁸ podniesiono, że oryginalny tekst ustawy lustracyjnej był w tym samym stopniu niedookreślony co w poprawkach do niej, a nie przeszkodziło to Trybunałowi uznać ich zgodności z Konstytucją³³⁹. L. Garlickiego prowadzi to do wniosku, „że albo między 1998 r. a 2003 r. sposób pojmowania zasady określoności przez Trybunał uległ poważnej ewolucji, albo też [...] Trybunał uznaje, iż z Konstytucji wynika obowiązek obrony za wszelką cenę istniejących procedur lustracyjnych.”³⁴⁰,

W kolejnym wyroku dotyczącym tej problematyki, tym razem w wersji ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, TK wskazując 7 warunków minimalnych, jakie musi spełniać ustawa lustracyjna, odniósł się również do wymogu należytej określoności przepisów prawa. Stwierdził m.in., w kontekście przemieszczenia w ustawie lustracyjnej pojęć „osoby pełniące funkcje publiczne” i „osoby publiczne”, że jeśli ustawodawca

³³⁶ Wyr. z 27.11.1997 r., U 11/97. Wyrok dotyczył nowelizacji § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty wprowadzonej poprzez § 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia MPiPS z 5 maja 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty.

³³⁷ Wyr. z 28.05.2003.

³³⁸ E. Łętowskiej, M. Grzybowski, M. Mazurkiewiczza oraz B. Zdziennickiego.

³³⁹ Zob. wyr. z 10.11.1998 r., K 39/97.

³⁴⁰ L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2003 r.*, Przegląd Sądowy 7–8, 2004, s. 211.

posługuje się terminami zawartymi w Konstytucji, to nie może nadawać im w ustawie innego znaczenia niż to które wynika z treści samych norm konstytucyjnych. Bezwzględnie niedopuszczalne jest korzystanie przy definiowaniu pojęć ustawowych z aktów *quasi*-normatywnych czy tajnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa państwa totalitarnego³⁴¹.

W wyroku z 30.09.2008 r., TK wskazał na niezwykle istotne znaczenie wymogu precyzji w przypadku art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. — Prawo lotnicze ze względu na szczególną materię, jakiej on dotyczy³⁴². Po pierwsze, formułuje on możliwość naruszenia lub nawet unicestwienia podstawowego dobra, jakim jest życie ludzkie. Po drugie, decyzjom podejmowanym na jego podstawie towarzyszy presja odpowiedzialności i czasu. O uznaniu regulacji art. 122a za niekonstytucyjny przesądziła zbyt duża niedookreśloność przepisów kompetencyjnych. Wskazując przesłanki uzasadniające podjęcie decyzji o zniszczeniu cywilnego statku powietrznego z pasażerami na pokładzie ustawodawca posłużył się zwrotami niedookreślonymi, takimi jak „względy bezpieczeństwa państwa” czy „działania sprzeczne z prawem”. Również pojęcie „ataku terrorystycznego”, wobec istnienia ponad stu definicji w literaturze światowej i oficjalnych dokumentach, jest dalekie od jednoznaczności.

Trybunał zwraca uwagę na szczególnie charakter kontroli prewencyjnej ustaw pod kątem badania ich zgodności z zasadą określoności. Wymaga ona od niego wykazania się na tyle wyjątkowo wnikliwą analizą tekstu ocenianego aktu normatywnego i sformułowania jego poszczególnych przepisów, aby przewidzieć ewentualne problemy, jakie mogą się pojawić po jego wejściu w życie. Inaczej bowiem niż w przypadku rozpatrywania aktów już obowiązujących, dysponuje on jedynie jego tekstem, bez możliwości posiłkowania się informacjami o jego funkcjonowaniu w praktyce, a często to dopiero praktyka stosowania aktu ujawnia jego sprzeczności z konstytucją³⁴³.

Zwiększone ryzyko naruszenia zasady określoności, a co za tym idzie, potrzeba bardziej wszechstronnej i pogłębionej analizy przy kontroli konstytucyjności pojawia się zwłaszcza w sytuacji stosowania przez ustawodawcę zwrotów

³⁴¹ Wyr. z 11.05.2007 r., K 2/07.

³⁴² Wyr. K 44/07.

³⁴³ K 41/02. Należy uznać, że prawidłowość ta w pewnym stopniu opisuje również proces kontroli prawa pod kątem poszanowania innych zasad przyzwoitej legislacji.

niedookreślonych, wieloznacznych, odesłań czy klauzul generalnych. Trybunał stwierdza jednak bardzo wyraźnie, że posługiwanie się nimi w prawie nie można w żadnym razie traktować *a priori* jako uchybienia legislacyjnego, a wręcz przeciwnie — już w uchwale z 06.11.1991 r. uznał je za w pełni dopuszczalne³⁴⁴. Ponieważ więc nie ma możliwości ich wyeliminowania z przepisów prawa obowiązującego, Trybunał zaleca ustawodawcy szczególną ostrożność przy ich wprowadzaniu. Sformułował też kilka reguł, jakie powinny być respektowane w razie posługiwania się nimi, zaznaczając jednak, że jego kompetencja nie obejmuje sposobu stosowania prawa w praktyce administracyjnej i sądowej.

W sprawie SK 20/00 oceniając art. 65 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze, uznał, że zwrot „nieskazitelny charakter” jest wprawdzie nieostry i niezdefiniowany, ale margines swobody pozostawiony organom samorządu adwokackiego nie musi oznaczać dowolności ich rozstrzygnięcia. „Im bardziej niedookreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe, pełne i przekonujące musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia”³⁴⁵.

Niedookreśloność pojęć, przy pomocy których ma nastąpić identyfikacja podmiotów, nie jest równoznaczna z niemożnością określenia ich zakresu i treści. W pewnych sytuacjach nie wystarcza ustalenie znaczenia w oparciu jedynie o tekst ustawy, ale konieczne może być odwołanie do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen. Trybunał przypomniał o tym przy okazji oceny zgodności z art. 2 Konstytucji ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy kombatanckiej, która wyłączała spod możliwości uzyskania uprawnień kombatanckich osoby będące „funkcjonariuszami organów, bądź jednostek organizacyjnych PPR i PZPR” bez jednoczesnego zdefiniowania tego pojęcia, co — ze względu na jego ogólność — stwarzało zdaniem wnioskodawców — ryzyko odpowiedzialności zbiorowej, obejmującej osoby, które mimo wskazanego wyżej zatrudnienia, nie wykonywały zadań polegających na nadzorze nad organami aparatu represji. TK stwierdził, że istnieje „ugruntowana w świadomości

³⁴⁴ Uchwała z 06.11.1991 r., W 2/91. Teza ta była potem wielokrotnie powtarzana, m.in. w wyr. z 26.07.2004 r., Ts 26/04.

³⁴⁵ TK odsyła w tym względzie do kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 107 zobowiązuje organ stosujący prawo do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania. Zob. wyr. z 07.05.2002 r., SK 20/00.

prawnej jednostek podstawa aksjologiczna”, na którą wskazuje również wstęp do ustawy utrzymany w podobnym duchu co preambuła do Konstytucji, stanowiąca o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa były w naszej Ojczyźnie łamane”. Zdaniem Trybunału to właśnie взгляд na tę aksjologię, a także całościowe ujęcie przepisów ustawy kombatanckiej, przesądza o możliwości jednoznacznego określenia kręgu osób, które w demokratycznym państwie prawnym powinny być wyłączone spod przywilejów kombatanckich, mimo iż polski ustawodawca, w odróżnieniu od innych państw postkomunistycznych, nie ustanowił żadnych innych (poza wspomnianymi wyżej) prawnych restrykcji w stosunku do tej kategorii osób³⁴⁶.

W wyroku SK 11/00 Trybunał odniósł się do zarzutu o sprzeczne z zasadami przyzwoitej legislacji posługiwanie się przez ustawodawcę tym samym pojęciem w różnych znaczeniach w różnych ustawach. Orzeczenia dotyczyło pojęcia „targowisko” definiowanego odmiennie w art. 1 dekretu z 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach oraz w art. 15 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Sąd konstytucyjny nie zgodził się z zarzutem, iż sytuacja taka powoduje brak pewności co do treści prawa, gdyż oba akty prawne precyzyjnie definiują czym jest „targowisko”. Zauważył, że nie można ustawodawcy odbierać prawa do nadawania szczególnego znaczenia wykorzystywanym w tekście aktu prawnego pojęciom, z tym zastrzeżeniem, że muszą one mieć swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego, a ponadto musi on dokładnie wyjaśnić, w jakim znaczeniu się nimi posługuje³⁴⁷.

³⁴⁶ Upraszczając tok rozumowania TK, do kręgu tych osób zalicza on tych funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, a więc komórek organizacyjnych aparatu pomocniczo-wykonawczego, do których właściwości rzeczowej — terenowej i centralnej — należał nadzór nad instytucjami i zadaniami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a)–c) ustawy. Jest w nim mowa, m.in. o Urzędzie Bezpieczeństwa, Służbie Bezpieczeństwa, Informacji Wojskowej, stanowiskach w prokuraturze, sądownictwie, służbie więziennej jeśli polegały na stosowaniu represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości RP oraz służbie lub funkcji w aparacie bezpieczeństwa publicznego poza strukturami UB, SB i IW, jeśli polegała na wykonywaniu zadań śledczych i operacyjnych związanych bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP. Oznacza to, że nie dotyczy on tych funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych, które takiej właściwości rzeczowej nie posiadały, a więc, np. lektorów (mieli wprawdzie możliwość kształtowania opinii ukierunkowanej na merytoryczne cele PPR i PZPR, jednak z ich działalnością nie było związane wykonywanie nadzoru), czy też takich osób jak kierowcy, sprzątaczkę (realizowały jedynie zadania techniczne). Zob. wyr. z 15.09.1999 r., K 11/99.

³⁴⁷ Wyr. z 14.09.2001 r., SK 11/00.

Nie do końca przekonuje, moim zdaniem, uzasadnienie do wyroku w sprawie SK 11/01, w którym Trybunał słusznie zaznaczając, że do jego kompetencji nie należy korygowanie rozstrzygnięć sądowych, jednocześnie akceptuje jako generalnie poprawne występowanie sprzeczności między uzasadnieniami wyroków trzech instancji w tej samej sprawie. Jakkolwiek przeprowadzona w tej sprawie analiza Trybunału nie wykazała niedostatecznej precyzji uregulowania art. 28 ust 1 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³⁴⁸, to jednak istnienie takich niespójności na tle jednego przepisu może być generalnie niepokojącym sygnałem w związku z wymogiem określoności.

Jeśli chodzi o kwestię dopuszczalności stosowania odesłań systemowych, to Trybunał generalnie próbuje tę technikę legislacyjną, jeśli — zgodnie z powszechnie uznawanymi dyrektywami dotyczącymi tworzenia prawa — jest ona podyktowana potrzebą zwięzłości tekstu prawnego. Jest niedopuszczalna jedynie w skrajnych przypadkach, gdyby ustawodawca „bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby »poważna« dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo, [...] podważająca zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa»³⁴⁹.

Jak stwierdzono w sprawie K 7/99, zastosowanie w art. 91 ust. 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym odesłania brzmiącego „ilekroć w przepisach jest mowa o powiecie, rozumie się przez to również miasto na prawach powiatu”, to klasyczny przykład sytuacji, gdy przepis odsyłający jest ustanawiany w celu uniknięcia dwukrotnego powtarzania tych samych postanowień. Badane odesłanie odpowiada zasadom techniki prawodawczej³⁵⁰,

³⁴⁸ Przepis tego artykułu stanowi o wysokości odprawy przysługującej urzędnikowi państwowemu w momencie jego przejścia na emeryturę lub rentę inwalidzką, różnicując jej wysokość w zależności od stażu pracy.

³⁴⁹ W wyr. P 13/02 powtórzone w wyr. z 08.11.2004 r., K 38/03.

³⁵⁰ TK powołuje się w tym względzie na stanowisko doktryny: W. Lang. J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 320; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej*, komentarz, Warszawa 1997, s. 173, 174 oraz J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do...*, s. 40, 41, a także na uchwałę nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. określającą zasady techniki prawodawczej, w której § 99 czytamy, że „w ustawie można posłużyć się odesłaniami do przepisów innej lub tej samej ustawy, ze względu na potrzebę zachowania skrótości tekstu lub w celu zapewnienia spójności określonych instytucji prawnych”.

a sam fakt nieuregulowania jakiejś kwestii wprost, wobec powszechności stosowania przepisów odsyłających, nie stanowi wystarczającej podstawy zarzutu złej legislacji. Innymi słowy, wśród wynikających z zasady państwa prawnego reguł prawidłowej legislacji nie mieści się nakaz wyrażania wszystkich norm wprost (formułowanie każdej obowiązującej normy w jednej jednostce redakcyjnej tekstu), a norma ujęta w kilku przepisach może czynić zadość wymaganiu określoności³⁵¹.

Za niedopuszczalne uznano natomiast konstruowanie definicji zawierającej kolejne odesłania, zwłaszcza przy określaniu czynu zabronionego. Błąd logiczny polegający na tłumaczeniu nieznanego przez nieznanie (*ignotum per ignotum*) jest sprzeczny nie tylko z § 157 rozporządzenia z 2002 r., ale narusza też zasadę państwa prawnego³⁵².

Jeśli chodzi o klauzule generalne, to TK kilkakrotnie wskazał na potrzebę takiego posługiwania się nim, aby osiągnąć maksymalny stopień przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie przepisów je zawierających, a także wymienił sytuacje grożące naruszeniem tego wymogu³⁵³. Zwrócił uwagę, iż w przypadku tej konstrukcji decydujące znaczenie przy stwierdzeniu, czy nie doszło do naruszenia konstytucyjnego wymogu określoności, ma analiza praktyki orzeczniczej, dopiero na podstawie której można stwierdzić, czy nastąpiło ukształtowanie się „precyzyjnego i »dookreślonego«” jej rozumienia³⁵⁴.

Z kolei „ewidentny błąd legislacyjny”, polegający na wadliwym użyciu terminów, wprawdzie kompromituje ustawodawcę, ale ponieważ nie godzi w prawa podmiotów gospodarczych, nie może być uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji, a co najwyżej świadczy o „braku intelektualnej dyscypliny ustawodawcy”³⁵⁵.

³⁵¹ Wyr. z 11.01.2000 r., K 7/99.

³⁵² K 41/02.

³⁵³ Kryteria te zostały wskazane w wyr. SK 5/99 oraz w wyr. z 11.05.2004 r., K 4/03. Są następujące:

- 1) Obok obiektywnych występują również subiektywne przesłanki rozumienia klauzuli.
- 2) Treść klauzuli nie daje gwarancji na jednolitą i ścisłą interpretację orzeczniczą.
- 3) Istnieje tak duży stopień ogólności klauzuli, że można z niej wyprowadzić uprawnienia sądu do samoistnego nadawania nowej treści klauzuli (działalność prawotwórcza).

³⁵⁴ SK 5/99. Szersze omówienie wyroku w rozdziale V1.1.2.

³⁵⁵ Zob. wyr. z 27.11.2006 r., 47/04 dotyczący posłużenia się przez ustawodawcę w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane terminem „wypowiedzenie”,

Na zakończenie warto przytoczyć wypowiedź TK zawartą w wyroku SK 13/05 dotyczącą zasady *ignorantia iuris nocet*. Stwierdzono w nim mianowicie, że nie ma ona we współczesnej dobie charakteru absolutnego i wiąże tylko o tyle, o ile sam ustawodawca spełnia pewne podstawowe wymagania, np. co do „ich opracowania z uwzględnieniem horyzontu percepcyjnego domniemanych, przeciętnych adresatów. [...] Prawo nie powinno bowiem stawać się pułapką zastawioną przez legislatora poszukującego legitymizacji dla wszystkich swych poczynań w formalnym odwoływaniu się do zasady *ignorantia iuris nocet*”³⁵⁶. Chociaż TK odniósł się w tej konkretnej sytuacji do przepisów prawa karnego skarbowego, to — jak sądzę — w państwie prawnym można i wręcz należałoby wypowiedź tę uznać za obowiązującą w stosunku do wszystkich przepisów prawa.

8. NAKAZ OCHRONY TZW. „INTERESÓW W TOKU”

8.1. Uwagi wprowadzające

Zasada ochrony (zabezpieczenia) „interesów w toku”, wraz z takimi regulacjami jak zakaz dyskryminacji czy *in dubio pro libertate* (zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść dopuszczalności działania podmiotu prywatnego), wymieniana jest w doktrynie prawa jako jedna z podstawowych wartości dla ochrony swobodnej działalności gospodarczej. Jednocześnie, jak dowodzą autorzy przeprowadzonych niedawno badań nad sposobem orzekania sądów administracyjnych w Polsce, odwołania do tych wartości w orzecznictwie w sprawach gospodarczych i podatkowych utrzymują się ilościowo na relatywnie niskim poziomie³⁵⁷. Na tym tle należy zauważyć, że odmienna tendencja charakte-

jako sprzecznym z istotą umowy o roboty budowlane (mającej charakter zobowiązania terminowego i jednorazowego) i z art. 657 kodeksu cywilnego, który jako właściwą formę zakończenia stosunku zobowiązaniowego przewiduje „odstąpienie od umowy”.

³⁵⁶ Wyr. z 12.09.2005 r., SK 13/05.

³⁵⁷ Odwołania do zasady ochrony interesów w toku kształtują się na poziomie 1–2% odwołań w grupie wartości konstytucyjnych, które jako całość stanowią niecałe 10%. Por. D. Galligan, M. Matczak, *Wykonywanie dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej a rozwój przedsiębiorczości w Polsce*, Ius et Lex 1/2005, s. 278.

ryzuje orzeczniczą działalność Trybunału Konstytucyjnego. Nakaz ochrony „interesów w toku”, jako istotny element rozumienia zasady państwa prawnego, w bezpośredni sposób powiązany z zasadą ochrony zaufania do prawa, jest w tymże orzecznictwie stale i regularnie pojawiającym się kryterium oceny konstytucyjności konkretnych uregulowań prawnych. Kwestią do odrębnego rozważenia jest odpowiedź na pytanie, na ile fakt tej częstotliwości w związku z tym, że TK nie orzeka z własnej inicjatywy, lecz jest organem ograniczonym zakresem spraw przedstawionych mu do rozpoznania przez uprawnione do tego w różnych formach podmioty, a poza tym jest niejako organem „ostatniej szansy” wobec błędnych posunięć ustawodawcy, potwierdza wyniki przywołanych wyżej wniosków na temat nie wystarczającego uwzględniania omawianej zasady w działalności innych sądów. Niewątpliwie natomiast jej występowanie w orzecznictwie TK jest bezpośrednim odbiciem tempa rozwoju gospodarczego w naszym kraju i wynikającej z niego potrzeby prawnej ochrony interesów podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym.

8.2. Treść zasady ochrony „interesów w toku”

TK już na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych stwierdzał, że istotnym elementem zasady zaufania obywateli do państwa i prawa jest nakaz poszanowania przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Z ochroną interesów w toku mamy do czynienia w sytuacji, gdy prawodawca wyznacza pewien okres na podejmowanie czynności „według z góry ustalonych zasad lub reguł gry”³⁵⁸. Pojęciem „interesów w toku” TK obejmuje przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, rozpoczęte na gruncie dotychczasowych przepisów³⁵⁹. „Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego”³⁶⁰. Innymi słowy zasada ta zobowiązuje twórcę prawa do uwzględniania konsekwencji faktycznych i prawnych, jakie dla adresatów określonych norm prawnych powstaną z chwilą wejścia

³⁵⁸ Np. w postan. z 18.07.2006 r., Tw 52/04.

³⁵⁹ M.in. wyr. z 07.04.1997 r., U 11/97; 21.12.1999 r., K 22/99; 15.06.2000 r., P 3/00; 25.04.2001 r., K 13/01 i in.

³⁶⁰ M.in. wyr. z 30.05.2005 r., P 7/04.

w życie nowych uregulowań. Odrębnie wskazuje się też, że omawiana zasada wiąże się z koniecznością należytej realizacji uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów³⁶¹.

Ochrona „interesów w toku”, jak większość zasad wynikających z klauzuli państwa prawnego, nie ma charakteru bezwzględny. Nie oznacza niezmienności prawa, w szczególności wiecznego trwania określonych przywilejów; ustawodawca dysponuje możliwością ich ograniczania i znoszenia. Jako przykład TK wskazuje na ewolucję traktowania prawa własności, początkowo uznawanego za prawo absolutne, natomiast współcześnie podlegającego we wszystkich porządkach prawnym licznym ograniczeniom ustawowym³⁶². Zwraca też uwagę, że w szczególności ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej obejmuje też ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego³⁶³.

Omawiana zasada ma charakter „bardziej kategoryczny”, jeśli — zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą — spełnione są jednocześnie trzy warunki:

- 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w przypadku podatków dochodowych i podatku od nieruchomości musi on przekraczać okres jednego roku podatkowego),
- 2) przedsięwzięcie to ze swej natury musi być rozłożone w czasie,
- 3) adresat tego przepisu musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania tych przepisów³⁶⁴.

Obowiązek, o którym mowa sprowadza się do ustanowienia odpowiednich przepisów przejściowych, a więc takich, które umożliwią dokończenie owych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczęcia albo do stworzenia innych możliwości dostosowania się podmiotu prawa do zmienionej sytuacji prawnej. Praktyka orzecnicza potwierdza, że najczęstszą

³⁶¹ Wyr. z 15.07.1996 r., K 5/96 powtórzone potem m.in. w wyr. z 10.04.2006 r., SK 30/04 i z 18.09.2006 r., SK 15/05.

³⁶² Wyr. z 16.09.2003 r., K 55/02 czy 16.10.2007 r., K 28/06.

³⁶³ Wyr. z 07.02.2001 r., K 27/00.

³⁶⁴ Zwłaszcza wyr. z 25.11.1997 r., K 26/97, wielokrotnie później przywoływany, np. w postan. Tw 52/04.

przyczyną naruszenia obowiązku poszanowania „interesów w toku” jest właśnie brak jakichkolwiek przepisów przejściowych.

W konkretnych rozstrzygnięciach Trybunału dotyczących „interesów w toku” problem regulacji intertemporalnej łączy się z reguły z analizą okoliczności sprawy, prowadzącą do ustalenia, czy rzeczywiście w danym przypadku występuje „interes w toku” wyznaczony spełnieniem trzech wskazanych wyżej warunków i dlatego zasługujący na „bardziej kategoryczną” ochronę. Kwestia naruszenia nakazu ochrony „interesów w toku” pojawia się w większości spraw wraz z problemem ochrony praw nabytych, wstecznego działania prawa, a zwłaszcza *vacatio legis*. Wyznaczenie stosownego okresu dostosowawczego jest bowiem działaniem, które sprzyja odpowiedniemu zabezpieczeniu „interesów w toku”. Zgodnie natomiast z bardziej ogólną formułą dotyczącą dokonywania zmian w prawie: jeśli pociągają one za sobą skutki niekorzystne dla adresatów, powinny być dokonywane z zachowaniem reguł stanowienia przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*³⁶⁵.

8.3. Problem przepisów przejściowych w kontekście zabezpieczenia „interesów w toku”

TK przede wszystkim zauważa, że problem, jaka norma (czy zespół norm prawnych) wyznacza sytuację prawną powstałą przed wejściem w życie nowego prawa, immanentnie towarzyszy wszelkim zmianom prawa. Rozstrzygnięcie kwestii intertemporalnej może przybrać trojaki postać: bezpośrednie działania nowego prawa, dalsze obowiązywanie dawnego prawa albo wybór reżimu prawnego przez zainteresowane podmioty³⁶⁶. W literaturze wskazuje się, że poważne trudności w praktyce wywołuje fakt, iż tylko część przyjmowanych na gruncie określonych gałęzi prawa rozstrzygnięć intertemporalnych (określanych też jako reguły drugiego stopnia bądź metareguły) przyjęła postać „spozytywizowaną”; w większości pojawiają się one jako niesformułowane w postaci przepisów

³⁶⁵ Np. wyr. z 17.11.2003 r., K 32/02 czy 22.05.2005 r., Kp 1/05.

³⁶⁶ Wyr. z 10.12.2007 r., P 43/07.

prawnych³⁶⁷. Na tym tle zwraca jednak uwagę dość precyzyjne rozgraniczenie przez TK sposobów działania ustawy w czasie, jakie było możliwe do przeprowadzenia w dziedzinie prawa prywatnego w oparciu o przepisy wprowadzające kodeks cywilny³⁶⁸.

Do ochrony stosunków znajdujących się „w toku”, powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, ma zastosowanie jedna z kierunkowych reguł prawa intertemporalnego, które ograniczają generalną swobodę ustawodawcy w tej materii. Zgodnie z powyższą regułą, ustawodawca może korzystać wobec tych stosunków z zasady bezpośredniego³⁶⁹ działania prawa nowego, „jeśli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”³⁷⁰. W wyroku SK 12/03 zajęto stanowisko, że „uproszczeniem jest obiegowo przyjmowana teza o domniemaniu przemawiającym za bezpośrednim działaniem prawa nowego”³⁷¹. Domniemanie takie jednak istnieje, co sam TK potwierdza w szeregu innych wyroków, odwołując się do „ogólnej zasady prawa intertemporalnego”, według której „w razie wątpliwości czy należy stosować ustawę dawną czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa”³⁷². W konkretnych, zaprezentowanych niżej rozstrzygnięciach Trybunał stwierdza, że brak od-

³⁶⁷ Trzeba zauważyć, że sytuacja w tej materii nie uległa zmianie na przestrzeni 2 ostatnich dekad — pisano o tym fakcie w 1991 r. (zob. S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, PiP 1991, nr 8, s. 13–14); znajduje on obecnie potwierdzenie w orzecznictwie TK (wyr. SK 30/04), jak też w nowszych opracowaniach, por. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2002, s. 102; S. Wronkowska, *Komentarz do art. 30*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 81.

³⁶⁸ Por., np. wyr. z 31.01.2001 r., P 4/99. TK odwołuje się w nim do międzyczasowej normy art. LI *pkw*, w myśl której nabycie spadku podlega prawu obowiązującemu w chwili śmierci spadkodawcy, bez względu na to, kiedy dochodzi do wydania orzeczenia sądowego stwierdzającego nabycie spadku.

³⁶⁹ W pracy używam określenia „działanie bezpośrednie”, co jest zgodne z nazewnictwem przyjętym zarówno w orzecznictwie TK, jak i w prawie polskim. Na uwagę jednak zasługują zgłaszane w doktrynie postulaty powrotu do używanego kiedyś określenia „działanie natychmiastowe” lub „bezwzględne stosowanie” ze względu na „zwodnicze podobieństwo tego pierwszego terminu do koncepcji »bezpośredniej skuteczności« prawa wspólnotowego”. Por. S.L. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003, s. 117. Autor wskazuje, że podobny problem występuje w literaturze niemieckiej — *Sofortwirkung* zamiast *unmittelbare Wirkung*.

³⁷⁰ Wyr. z 09.06.2003 r., SK 12/03 czy P 43/07.

³⁷¹ *Tamże*.

³⁷² Wyr. z 25.05.2004 r., SK 44/03, w którym TK odwołuje się m.in. do wypowiedzi w sprawie W 4/93.

rębnych przepisów przejściowych oznacza rozwiązanie przez ustawodawcę problemu intertemporalnego w oparciu o zasadę bezpośredniego działania nowego prawa. U podstaw tej zasady leży założenie, że ustawa nowa jest lepszym odbiciem aktualnych stosunków normatywnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego — „z całą pewnością jest ona wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później, aniżeli wola ustawodawcy, której wyrazem był wcześniejszy akt normatywny”³⁷³. W jednym z orzeczeń odnotowano, że natychmiastowe (bezpośrednie) działanie nowych przepisów do sytuacji istniejących w momencie ich wejścia w życie jest uznawane za podstawową regułę międzyczasową w doktrynie kontynentalnej, w prawie państw członkowskich³⁷⁴, jak i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE³⁷⁵.

Jeśli chodzi o kwestię wzajemnego stosunku zasady ochrony „interesów w toku” i problematyki okresu dostosowawczego, to TK wielokrotnie dawał do zrozumienia, że błędne jest twierdzenie, jakoby problem intertemporalny był tożsamy z brakiem *vacatio legis*. Wprowadzenie nawet długiego okresu dostosowawczego, przy jednoczesnym braku przepisu intertemporalnego, oznacza po prostu zasadę bezpośredniego działania nowego prawa. Sytuacja podmiotów tracących pewne uprawnienia na podstawie zmienionych przepisów kształtowałyby się identycznie jak bez *vacatio legis*³⁷⁶.

Zasada bezpośredniego stosowania prawa nowego jest przez TK konsekwentnie akceptowana w sferze przepisów proceduralnych³⁷⁷. Trybunał powołuje się w tej mierze na przeważające w doktrynie stanowisko³⁷⁸ i na klasyczną regułę *tempus regit actum*, jak również na fakt, że sam ustawodawca w przypadku tego typu unormowań, zwłaszcza o charakterze kodeksowym, wybiera z reguły zasadę bezpośredniego działania nowego prawa.

³⁷³ SK 44/03.

³⁷⁴ „*immediate application*”, „*apllication immédiate*”, „*sofortige Anwendung*” lub „*immediate effect*”, „*effet immédiat*”, „*Sofortwirkung*”

³⁷⁵ TK powołuje się na orzeczenie ETS w sprawie 270/84, *Licata v. Economic and Social Committee*, [1986] ECR 2305, par. 31.

³⁷⁶ Wyr. z 01.07.2003 r., P 31/02 i 24.02.2004 r., K 54/02.

³⁷⁷ M.in. wyr. z 15.12.2004 r., K 2/04; 11.05.2005 r., SK 60/03 i 04.04.2006 r., K 11/04.

³⁷⁸ W wyr. SK 60/03 wskazuje zwłaszcza na J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne...*, s. 102; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1983, s. 42; M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1971; S. Kalinowski, *Polski proces karny*, Warszawa 1971, s. 30.

Przypomnijmy, że nakaz zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprowadzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków, to tzw. retrospektywność. Zgodnie z zaprezentowanym już wcześniej stanowiskiem Trybunału³⁷⁹, nie jest ona objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa.

Jakkolwiek TK z zasady państwa prawnego wyprowadza generalną powinność regulowania przez ustawodawcę zagadnień intertemporalnych, to sam zauważa, że zasada ta „nie idzie jednak tak daleko, aby można z niej tylko wywnioskować [...], którą z reguł prawa międzyczasowego (zasadę bezpośredniego skutku; czy też dalszego działania ustawy dawnej)” należy zastosować w konkretnym przypadku³⁸⁰.

O tym, czy dany przepis ma charakter przepisu przejściowego nie rozstrzygają kwestie nominalne, ale to, czy faktycznie posiada on cechy, które zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej³⁸¹ przemawiają za klasyfikowaniem go w ten sposób³⁸². TK w odniesieniu do art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym nowelizacją z 7 stycznia 2000 r.³⁸³ potwierdził, że nie zawiera on reguł wskazujących, według jakiego prawa — starej ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości, czy nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami — kwalifikować pewne ukształtowane już sytuacje. Ustanawia on natomiast „normę materialną, w znacznym, choć niepełnym, zakresie i przez pewien czas, nie na stałe, kontynuującą dotychczasowe regulacje [...] dla zapewnienia ochrony interesów podmiotów docelowo pozbawianych przez nową ustawę o gospodarce nieruchomościami roszczeń o nabycie użytkowania wieczystego na preferencyjnych warunkach”³⁸⁴.

³⁷⁹ Por. rozdział o III.4.

³⁸⁰ Wyr. z 01.07.2003 r., P 31/02.

³⁸¹ Por. § 30 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

³⁸² Wyr. z 10.04.2006 r., SK 30/04.

³⁸³ Art. 207 uzyskał brzmienie: „Osoby, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawały nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Nabycie własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie”.

8.4. Zakres ochrony „interesów w toku” w orzecznictwie TK

Istotną z punktu widzenia zasięgu ochrony omawianej zasady jest wypowiedź z wyroku w sprawie SK 30/04, wedle której, jeżeli ustawodawca nowelizuje wcześniejsze unormowania i skutki tej nowelizacji odnosi do stosunków i sytuacji powstałych podczas obowiązywania przepisów poprzednich, to musi przy tym — „respektując zakaz działania prawa wstecz i nakaz ochrony interesów w toku — uwzględniać kształt owych stosunków i sytuacji wynikający nie tylko z tekstu poprzedniej ustawy, ale też z interpretacji, jaką ten tekst ostatecznie uzyskał w orzecznictwie sądowym”. Pogląd ten koresponduje z jedną z zaprezentowanych już wcześniej wypowiedzi na temat rozumienia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jako pozwalającej obywatelowi zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy³⁸⁵. Wynika z tego, że rygory w zakresie dokonywania zmian ukształtowanych sytuacji są większe, jeśli istnieje jednolita i ustabilizowana praktyka stosowania przepisów mających ulec nowelizacji. Natomiast w konkretnych okolicznościach, takich jakie miały miejsce na tle wspomnianego przepisu art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami sprzed nowelizacji, może — niekorzystnie dla obywatela — oznaczać, że rozbieżności w działaniach organów władzy nie pozwalają na przyjęcie, iż roszczenie o użytkowania wieczyste mogło się utrwalić w powszechnej świadomości jako oczywiście przysługujące.

W wyroku P 31/02 Trybunał wskazał na mocniejsze uzasadnienie dla ochrony „interesów w toku”, wynikających z umowy aniżeli z powinności moralnej. Oceniał w nim konstytucyjność intertemporalnego uregulowania w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów w zakresie, w jakim dokonano w nim zawężenia kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy do tych, których obowiązek opieki wynikał z umów. Sytuacja opiekuna i wnuka jest, zdaniem TK, nieporównywalna z punktu wi-

³⁸⁴ SK 30/40.

³⁸⁵ Por. rozdział III.2.2, a zwłaszcza przytoczony tam wyr. z 13.04.1999 r., K 36/98.

dzenia intensywności chronionego zaufania. W przypadku wnuka ustawodawca nie tworzy sytuacji leżącej u genezy opieki, gdyż wynikają one ze względów rodzinnych; ma on więc mniejsze obowiązki w zakresie ochrony zaufania co do konsekwencji sprawowanej opieki. Z kolei opiekun powinien mieć zapewnioną ochronę interesów, ponieważ to ustawodawca „wykreował możliwość zawarcia umowy uprawniającej do [...] osiągnięcia umówionego skutku”³⁸⁶. TK zdaje się potwierdzać spełnienie przez taki stosunek umowny warunku długotrwałości „przedsięwzięcia”, przesądzającego o stopniu przyznawanej ochrony wynikającym z niego interesom znajdującym się „w toku”.

Aby zasadnie mówić o naruszeniu „interesów w toku” określonego podmiotu prawa musi mieć miejsce — analogicznie jak w przypadku ochrony praw nabytych — sytuacja występowania po jego stronie konkretnego prawa lub przynajmniej maksymalnego ukształtowania się ekspektatywy tego prawa. W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną wymóg ten jest jeszcze bardziej zaostrzony, ponieważ ochrona „interesów w toku” może dotyczyć wolności lub praw wymienionych w Konstytucji (lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw takich praw)³⁸⁷.

W sprawie SK 91/06 TK musiał rozstrzygnąć czy art. 33 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego zaostrzający wymogi potrzebne do wykonywania tego zawodu jest zgodny z art. 2 w związku z tym, że pomija sytuację prawną osób, które złożyły wnioski o ustanowienie ich tłumaczami przysięgłymi na gruncie wcześniej obowiązującego rozporządzenia. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony interesów w toku TK stwierdził, że ustawodawca nigdy nie sformułował gwarancji czasowych dla działalności tłumaczy przysięgłych na zasadach określonych w rozporządzeniu, a ponieważ skarżący wiedział o planowanej zmianie prawa (złożył wniosek o ustanowienie go tłumaczem przysięgłym po uchwaleniu ustawy, a przed jej wejściem w życie) nie może być mowy o elemencie „zaskoczenia”. W związku z tym nie można mówić o istnieniu po stronie skarżącego „interesów w toku” ani ekspektatywy prawa do wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego na podstawie przepisów rozporządzenia. Brak regulacji przejściowej należy natomiast odczytywać

³⁸⁶ Wyr. z 01.07.2003 r.

³⁸⁷ Wyr. z 08.11.2005 r., SK 25/02.

jako wyraz woli ustawodawcy stosowania do czynności procesowych „nowego prawa” od chwili jego wejścia w życie³⁸⁸.

W sprawie K 13/05 ocena konstytucyjności uregulowań godzących w pewne ukształtowane pod rządami dawnego prawa interesy osób prywatnych odbywała się przy jednoczesnej ocenie celowości takich uregulowań z punktu widzenia interesów finansowych państwa. Nie może budzić kontrowersji stwierdzenie Trybunału, że niewątpliwie zaskakująca wielu przedsiębiorców zmiana na niekorzyść przepisów dotyczących inwestycji rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej jest uzasadniona, gdy beneficjenci korzystali ze swych przywilejów w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem³⁸⁹.

W jednej z wypowiedzi TK zauważa, że w przypadku stanów posiadania prowadzących do zasiedzenia nieruchomości³⁹⁰ mamy do czynienia z „sytuacją w toku” tylko, gdy istniała jednolita kwalifikacja zdarzenia ciągłego, skutek w postaci zasiedzenia był uznawany przez ustawę obowiązującą w ciągu całego terminu zasiedzenia. W sprawie P 3/03 sytuacja taka nie ma miejsca, ponieważ przed wprowadzeniem art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. zmieniającej kodeks cywilny, możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych była wykluczona. Wybrana przez ustawodawcę w rozpatrywanym przypadku metoda regulacji

³⁸⁸ Wyr. z 13.05.2008 r.

³⁸⁹ Wyr. z 21.03.2006 r., Sprawa dotyczyła konstytucyjności zmian w ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w odniesieniu do prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy przed dniem 23 stycznia 2003 r. (dzień publikacji ustawy zmieniającej) poczynili inwestycje przy wykorzystaniu środków państwowych. Upraszczając stan faktyczny: w wyniku zmiany nałożono nieistniejące wcześniej konsekwencje ekonomiczne na likwidujących miejsca pracy chronionej przedsiębiorców (w postaci obowiązku wpłaty do Funduszu państwowego równowartości środków funduszu zakładowego, wydatkowanych na inwestycje służące stworzeniu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych). TK pisze, że jest „oczywiste, że »w interesie« przedsiębiorców leżało utrzymanie takiego stanu rzeczy, w którym mogli wspierać prowadzone inwestycje ze środków publicznych, a następnie w sposób dowolny decydować o ich przeznaczeniu, po prostu rezygnując z dalszego zatrudnienia osób niepełnosprawnych”. TK ocenił, że zmiana nie naruszyła interesów przedsiębiorców, którzy korzystali ze środków funduszu zakładowego zgodnie z jego przeznaczeniem, a poza tym — z punktu widzenia egzekwowania celowości wydatkowania środków publicznych — nie była arbitralna.

³⁹⁰ Można, według mnie, teoretycznie *per analogiam* przyjąć, że dotyczy to również innych stanów faktycznych, w których występuje trwające w czasie oczekiwanie na nabycie prawa podmiotowego, wiarytelności lub prawa rzeczowego. Nie chodzi tu o ekspektatywy, gdyż w przypadku tej konstrukcji liczy się nie tyle nieprzerwane trwanie jakiegoś stosunku, ile ziszczenie się kolejnych etapów (na które może składać się bardzo zróżnicowana grupa czynności) prowadzących do nabycia jakiegoś prawa.

intertemporalnej polega na zmodyfikowaniu zasady bezpośredniego działania ustawy nowej przez przepis przejściowy (art. 10) nakazujący częściowe przynajmniej uwzględnianie stanów posiadania poprzedzających datę wejścia w życie nowej ustawy³⁹¹. Choć ustawodawca dysponował w analizowanym przypadku trzema zasadniczymi możliwościami, Trybunał zdaje się popierać dokonany wybór. Stwierdza bowiem, że sugerowana przez sąd wnoszący pytanie prawne metoda retroakcji właściwej, polegająca na zmianie *ex post* kwalifikacji zaistniałych zdarzeń prawnych (stanów posiadania), którym dotychczasowe przepisy takiej kwalifikacji odmawiały i uznaniu, że jednak prowadzą one do zasiedzenia, jest wątpliwa z etycznego punktu widzenia³⁹². „Dzika prywatyzacja” oznaczała obejmowanie lub kontynuowanie posiadania bez tytułu prawnego, a zalegalizowanie tego stanu pogłębiłoby „powszechnie odczuwalny brak szacunku dla prawa, aktywizując postawy głoszące brak konieczności, a nawet — w analizowanym kontekście — szkodliwość podporządkowania się prawu”³⁹³.

Dotychczas wymienione wskazania, jakie zdaniem TK wynikają z zasady państwa prawnego, dla legislacji w sprawach podatkowych, należy w tym miejscu uzupełnić również o obowiązek takiego jej kształtowania, aby uwzględniać ochronę „interesów w toku”. Trzeba zważać na to, że efekty tej legislacji przybierają dla obywatela konkretny wymiar finansowy i często łączą się z uszczupleniem jego dochodów. Nowe przepisy muszą uwzględniać fakt, że podatnik — zakładając stabilność wcześniejszych uregulowań — zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku³⁹⁴. Generalna, przytoczona już wyżej, reguła polega na zakazie zmian prawa daninowego w zakresie podatków pobieranych w skali rocznej w toku roku podatkowego.

³⁹¹ Art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny: „Jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy istniał stan, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości, a według przepisów obowiązujących po wejściu w życie tej ustawy prowadzi do zasiedzenia, zasiedzenie biegnie od dnia wejścia jej w życie; jednakże termin ten ulega skróceniu o czas, w którym powyższy stan istniał przed wejściem w życie ustawy, lecz nie więcej niż o połowę”.

³⁹² Trzecia możliwość polegała na podtrzymaniu kwalifikacji stanów posiadania nieruchomości państwowych przed 1 października 1990 r. (data wejścia w życie nowelizacji), jako zdarzeń prawnych nie prowadzących do zasiedzenia (skutki takie łączyłyby się dopiero ze stanami posiadania przypadającymi po tej dacie).

³⁹³ Wyr. z 28.10.2003 r., P 3/03.

³⁹⁴ Wyr. z 05.01.1999 r., K 27/98.

W sprawie TS 21/04 TK miał ocenić konstytucyjność ustawy³⁹⁵ znoszącej nabyte przez podatników w poprzednim stanie prawnym prawo polegające na zwolnieniu od podatku dochodowego ich dochodów uzyskanych z zagranicy ze środków zwrotnej pomocy. Uregulowaniu zarzucono, że nie zabezpieczyło ono interesów podatników, którzy w zaufaniu do przepisów dotychczasowych rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć i tym samym naruszyło szereg zasad wynikających z zasady państwa prawnego, w tym zasadę ochrony „interesów w toku”. Trybunał przede wszystkim wskazał, że znowelizowany zakazona regulacją przepis³⁹⁶ nie wyznaczał żadnego horyzontu czasowego dla realizowania określonych przedsięwzięć i nie wyznaczał żadnego okresu czasu, w którym miało przysługiwać zawarte w nim zwolnienie podatkowe³⁹⁷.

Brak regulacji przejściowych niezbędnych do zapewnienia ochrony interesów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy — w zaufaniu do dotychczasowych przepisów — rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ich zakładach, był przyczyną stwierdzenia przez TK w wyroku K 45/01 niekonstytucyjności zmian z ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych³⁹⁸. Przepisy te dotyczą istoty uprawnienia zagwarantowanego w dotychczasowych przepisach i naruszają „interesy w toku”, związane z finansowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych na rzecz osób niepełnosprawnych finansowanych z zakładowego funduszu rehabilitacji. Trybunał nie kwestionując istoty wprowadzonych zmian, zauważył jednak, że ustawodawca, realizując nawet usprawiedliwione cele — przeciwstawienie

³⁹⁵ Art. 1 pkt. 17 lit. a tiret dwudzieste ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i zmianie niektórych innych ustaw.

³⁹⁶ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych: „Wolne od podatku dochodowego są przychody pochodzące z między państwowych instytucji finansowych lub ze środków przyznanych przez rządy obcych państw na podstawie umów zawartych z tymi instytucjami lub państwami przez Radę Ministrów, właściwego ministra lub agencje rządowe oraz odsetki od tych przychodów lub środków lokowanych na bankowych rachunkach terminowych”.

³⁹⁷ Nie określała go również przywoływana przez skarżącą Umowa Ramowa między RP a EBI z dnia 1 grudnia 1997 r. dotycząca uprzywilejowania środków pomocowych. Wyr. z 14.07.2004 r., Ts 21/04.

³⁹⁸ Art. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy podatku dochodowym od osób prawnych pozbawiał określonych uprawnień w zakresie prawa podatkowego przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej przed upływem 3-letniego okresu gwarantowanego w art. 30 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

się oszustwom i nadużyciom podatkowym, prowadzącym do uchylania się od obowiązku uiszczania należnych podatków — uwzględniać musi zróżnicowane warunki występujące w konkretnych zakładach pracy chronionej³⁹⁹.

Ocenę, czy legislacyjne posunięcia ustawodawcy są przewidywalne i tym samym chronią „interesy w toku”, musi poprzedzać systemowa wykładnia prawa. Z uzasadnienia wyroku w sprawie K 55/02 wynika, że TK wymóg znajomości założeń tego rodzaju interpretacji kieruje również do adresatów norm prawnych, będących osobami prywatnymi, które cechuje jednak właściwość bycia jednocześnie profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego. W powyższej sprawie Trybunał badał konstytucyjność nowelizacji ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z dnia 28 października 2002 r. w zakresie, w jakim znosiła ona z dniem 1 stycznia 2003 r.⁴⁰⁰ dotychczas istniejące licencje ustawowe na „równoczesne i integralne” rozpowszechnianie przez operatorów sieci kablowych audycji radiowych i telewizyjnych. Argumentację na rzecz zgodności nowelizacji z art. 2 Konstytucji z punktu widzenia nakazu zabezpieczenia „interesów w toku” oparł zasadniczo na dwóch przesłankach. Po pierwsze zauważył, że zmieniona ustawa nigdy nie zawierała gwarancji czasowych trwania przywilejów, jakim była licencja ustawowa⁴⁰¹. Po drugie profesjonalni nadawcy musieli liczyć się ze zniesieniem tego przywileju, gdyż było to konieczne w ramach dostosowania prawa polskiego do standardów unijnych. Co więcej, jeszcze przed wejściem w życie kwestionowanych zmian, od ponad dwóch lat obowiązywał przepis, który dopuszczał reemisję „wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi”⁴⁰². Tak więc, choć nie było to jednoznaczne z uchyleniem licencji ustawowej, to jednak fakt ten ma zasadnicze znaczenie dla oceny przewidywalności działań ustawodawcy i stwierdzenia,

³⁹⁹ Wyr. z 25.06.2002 r., K 45/01.

⁴⁰⁰ Art. 1 pkt 11 lit. b w związku z art. 4 ustawy z dnia 28 października 2002 r.

⁴⁰¹ Wykładni podlegał art. 24 ust 3 ustawy o prawie autorskim: „Z zastrzeżeniem przepisu ust. 1, operatorom sieci kablowych wolno rozpowszechniać utwory nadawane przez inne organizacje radiowe lub telewizyjne dostępne na danym obszarze, jeżeli rozpowszechnianie w sieciach kablowych ma charakter równoczesny i integralny z nadaniem pierwotnym. Uprawnionym do utworów przysługuje prawo do wynagrodzenia”.

⁴⁰² Art. 21 ust 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 4 lutego 1994 r. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 09.06.2000 r.

czy wystąpił element zaskoczenia adresatów normy prawnej. „Z punktu widzenia świadomości tychże adresatów [...] nie sposób bowiem przyjąć, że uchylenie licencji ustawowej z dniem 1 stycznia 2003 r. było dla nich zaskoczeniem”⁴⁰³.

9. ZAKAZ ZMIAN W PRAWIE PODATKOWYM W CIĄGU ROKU PODATKOWEGO

Powyższy zakaz formułowany jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od początku lat 90., mimo że ani wcześniej, ani na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji nie został wyrażony *explicite*. Istotne znaczenie na tle nowszych orzeczeń ma wyrok K 13/01, którym TK ocenił konstytucyjność ustaw znoszących ustanowione wcześniej zwolnienie podatkowe⁴⁰⁴. Treść wyroku potwierdza aktualność wcześniejszych wypowiedzi Trybunału na temat rozumienia istoty i zakresu zastosowania omawianego zakazu.

TK podkreśla, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym⁴⁰⁵. Wskazuje też jednak na potrzebę takiej interpretacji przepisów dotyczących obowiązków finansowych jednostki wobec państwa, która równolegle uwzględnia przepisy o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. „Zasadnicze, pierwszoplanowe znaczenie dla realizacji idei państwa prawnego w prawie podatkowym ma praworzędna, zgodna z Konstytucją, ingerencja państwa w stosunki majątkowe”⁴⁰⁶.

⁴⁰³ Wyr. z 16.09.2003 r., K 55/02. Na marginesie trzeba jednak zauważyć, że usterką legislacyjną było utrzymywanie od 2000 r. do 31 grudnia 2002 r. sprzecznych przepisów: operatorzy dokonywali reemisji korzystając z licencji ustawowej przewidzianej w art. 24 ust. 3 i nie można ich było pociągnąć do odpowiedzialności z powodu niewykonania obowiązku zawarcia umowy wprowadzonego w art. 21 ust 4.

⁴⁰⁴ Wyr. z 25.04.2001 r. Dotyczył on art. 25 w związku z art. 28 ustawy z 12 marca 2001 r. o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001 oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001. Art. 25 znosił wcześniejszą regulację ustanawiającą 3-letni okres obowiązywania reguł, których spełnienie przez podatnika powodować miało zwolnienie od podatku dochodowego.

⁴⁰⁵ Art. 84 oraz przepisy zamieszczone w X rozdziale Konstytucji.

⁴⁰⁶ Wyr. z 22.05.2002 r., K 6/02.

Elementem trwałej linii orzeczniczej TK jest również pogląd, zgodnie z którym względna swoboda ustawodawcy w kształtowaniu systemu podatkowego musi być równoważona istnieniem obowiązku szanowania zasad poprawnej legislacji⁴⁰⁷.

W związku z powyższym pozostaje konieczność respektowania przez ustawodawcę zasady niedokonywania zmian w obciążeniach podatkowych w ciągu roku podatkowego. Jest ona przede wszystkim uszczegółowieniem szeregu zasad wynikających z klauzuli państwa prawnego w odniesieniu do prawa daninowego. We wcześniejszych rozważaniach niniejszego opracowania zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w ciągu roku podatkowego pojawiał się w kontekście ogólniejszej zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, jak również przy okazji omawiania bardziej szczegółowych reguł, zwłaszcza nakazu zabezpieczania „interesów w toku” i ustanowienia przez ustawodawcę odpowiedniej *vacatio legis*⁴⁰⁸.

TK podkreśla szczególne natężenie władzy państwa w stosunkach prawno-podatkowych, a także fakt znaczącego rozbudowania regulacji prawnych w tej dziedzinie. Dlatego też unormowania te muszą podlegać wyjątkowo starannej ocenie z punktu widzenia dochowania wymagań proceduralnych. Wskazany zakaz ma do spełnienia istotną funkcję gwarancyjną dotyczącą ochrony prawnej interesów jednostki. Jego istoty Trybunał upatruje bowiem w „zabezpieczeniu możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego”⁴⁰⁹. Natomiast sytuacja polegająca na zmianie podatku w ciągu roku podatkowego, tak znacząco narusza zaufanie podatników, że jest niedopuszczalna w państwie prawa. Prowadzi do zburzenia bezpieczeństwa prawnego przejawiającego się przecież, między innymi w możliwości podejmowania przez podmioty prawa przedsięwzięć zaplanowanych w przekonaniu, że zasady podatkowe będą stabilne przez cały rok podatkowy.

⁴⁰⁷ W wyr. K 13/01 powtórzone np. w wyr. z 15.02.2005 r., K 48/04 oraz z 19.09.2006 r., K 7/05.

⁴⁰⁸ Por. rozdziały III.2., III.8. oraz III.6. W doktrynie prawa podnosi się również, że jest ona egzemplifikacją zakazu działania prawa wstecz, zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego...*, s. 72.

⁴⁰⁹ K 13/01.

Trybunał zważa na to, że efekty legislacji podatkowej przybierają dla obywatela konkretny wymiar finansowy i często łączą się z uszczupleniem jego dochodów. Nowe przepisy muszą uwzględniać fakt, że podatnik — zakładając stabilność wcześniejszych uregulowań — zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku⁴¹⁰. Zmiany w regulacji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ponadto ogłaszane z co najmniej miesięcznym *vacatio legis*⁴¹¹.

Podobnie jak większość zasad przyzwoitej legislacji, również omawiany zakaz nie ma w orzecznictwie Trybunału charakteru absolutnego, szczególnie jeśli chodzi o cofnięcie ulg lub przywilejów podatkowych. Naruszenie zasady lojalnego postępowania państwa wobec jednostki muszą jednak usprawiedliwiać inne, na tyle ważne wartości konstytucyjne, aby można je było przeciwstawić zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa. W cytowanym wyżej wyroku TK uznał, że takiej okoliczności nie stanowi „ogólny cel fiskalny” kwestionowanej regulacji, nawet jeśli jest związany z koniecznością zaspokojenia „określonych potrzeb społecznych”⁴¹². Z argumentacji zaprezentowanej przez Trybunał można za to spróbować wywnioskować, że w analogicznej sytuacji byłby on skłonny zaakceptować przesłankę „ochrony stabilności budżetu”⁴¹³.

⁴¹⁰ Wyr. z 05.01.1999 r., K 27/98.

⁴¹¹ Zob. wyr. z 27.02.2002 r., K 47/01.

⁴¹² K 13/01.

⁴¹³ „W szczególności trudno dopatrzeć się w przyjętym rozwiązaniu ochrony stabilności budżetu państwa, co mogłoby być brane pod uwagę przy ocenie konstytucyjności art. 25 w zw. z art. 28 powołanej ustawy z 2 marca 2001”.

10. INNE TREŚCI WYNIKAJĄCE Z ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO

10.1. Wprowadzenie

Wspólną cechą wskazanych poniżej zasad jest to, że w odróżnieniu od treści omówionych wcześniej, nie znajdują one tak szerokiego i częstego zastosowania przy ocenie konstytucyjności prawa pod kątem jego zgodności z art. 2 Konstytucji RP. W stosunku do nich nie można mówić o rozbudowanych wypowiedziach TK i powszechnej ich akceptacji w doktrynie, efektem czego jest ich rzadsze wskazywanie w ramach zwyczajowego kanonu zasad państwa prawnego. Niemniej jednak również one, mimo że w przypadku niektórych można odnotować wyłącznie pojedyncze wzmianki w orzecznictwie Trybunału, są łączone z omawianą klauzulą z art. 2 Konstytucji. Część z tych zasad pojawiła się już na tle poprzedniego stanu prawnego i znajduje zastosowanie również na tle obecnej Konstytucji. Inne mają zupełnie nowy charakter i — zgodnie z filozofią wykładni art. 2 dotyczącą jego „otwartego” charakteru, zaprezentowaną w wyroku K 36/98⁴¹⁴ — są efektem dalszego rozwijania zasady państwa prawnego.

10.2. Zasada wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek

W wyroku P 11/98 Trybunał nazwał tę zasadę „klasycznym elementem idei państwa prawnego”, będącym także wymogiem odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego⁴¹⁵. Zwraca na nią uwagę zwłaszcza w tych dziedzinach prawa, w których jednostka jest podporządkowana bezpośredniej władzy państwa, a więc w prawie karnym, daninowym oraz w dziedzinach dotyczących praw i obowiązków.

⁴¹⁴ Por. rozdział III.1 pkt I.

⁴¹⁵ Z wyr. z 12.01.2000 r., powtórzone następnie w wyr. z 05.05.2004 r., P 2/03 oraz z 10.11.2004 r., Kp 1/04.

W konkretnych orzeczeniach przekłada się ona zazwyczaj na uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” i jest wtedy bezpośrednim nawiązaniem do formalnego aspektu zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 zd. 1. Jeśli natomiast Trybunał akcentuje wymóg odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego, to łączy go z zasadą należytej określoności przepisów prawa⁴¹⁶. Poszanowanie przez ustawodawcę obu powyższych reguł (forma ustawy dla ograniczeń i odpowiednia szczegółowość) powinno w efekcie dać taki rezultat, aby „już na podstawie wykładni przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”⁴¹⁷.

Z omawianą tu zasadą wiąże się konstatacja z wyroku K 2/07 stwierdzająca, że pozycję obywatela w państwie demokratycznym mogą określać tylko konstytucyjne źródła prawa. „W żadnym wypadku i w żadnym znaczeniu” sytuacji prawnej obywateli nie mogą kształtować jakiegokolwiek akty normatywne o charakterze tajnym. TK odniósł w ten sposób do mechanizmu nadawania znaczenia normatywnego postanowieniom tzw. ustawy lustracyjnej treścią tajnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa PRL⁴¹⁸.

10.3. Zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa

Obecne odwołania do powyższej zasady ograniczają się do przytoczenia też, jakie Trybunał sformułował w stosunku do niej w okresie poprzedzającym omawiany w pracy okres orzecniczy. Jest ona zatem „zasadniczym elementem demokratycznego państwa prawnego”⁴¹⁹ i oznacza, że w takim państwie określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków oraz aktualnych kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu. Uzasadnia to fakt, że „decyzje ustawodawcze w tych

⁴¹⁶ Por. rozdział III.2.6.

⁴¹⁷ Zob. przypis 415.

⁴¹⁸ Wyr. z 11.05.2007 r. dotyczący ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

⁴¹⁹ Wyr. z 17.12.1997 r., K 22/96.

sprawach podejmowane są w wieloetapowej procedurze legislacyjnej, w której ścierają się różne punkty widzenia. Uczestnicy procesu ustawodawczego ponoszą z tego tytułu demokratyczną odpowiedzialność polityczną przed swoimi wyborcami”⁴²⁰.

Kierując się powyższymi założeniami, Trybunał uznał, że zmiany z 27 lipca 2002 r. w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów dla pracowników służby zdrowia w zakresie, w jakim nie uwzględniają techników medycznych spośród uprawnionych do otrzymywania tych dopłat, mieszczą się w granicach przysługującej parlamentowi swobody ustawodawczej i są zgodne z art. 2 Konstytucji. Zauważył, że cel nowelizacji nie miał wyłącznie charakteru socjalnego (forma pomocy dla osób dotkniętych redukcjami zatrudnienia), lecz była nim także przebudowa struktury ustrojowo-gospodarczej ochrony zdrowia, poprzez wsparcie przede wszystkim podmiotów o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, które zapewnią najwyższe standardy usług medycznych. Zaaprobował argumentację przedstawioną w uzasadnieniu do projektu nowelizacji, że środki budżetowe przeznaczone na program dla kredytów preferencyjnych muszą być precyzyjnie adresowane, co wyklucza ich przyznawanie „bliżej niesprecyzowanej” i prawnie nieuregulowanej w żadnej ustawie grupie techników medycznych⁴²¹.

10.4. Zakaz wprowadzania unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym

Zakaz powyższy pojawił się w orzecznictwie TK po raz pierwszy w wyroku K 20/30 na tle rozpatrywania zgodności z Konstytucją licznych przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Niezależnie od negatywnej oceny kwestionowanych przepisów ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności i prawa do prywatności⁴²², Trybunał zauważył, że pełna i konsekwentna ich

⁴²⁰ W wyr. z 25.02.1997 r., K 21/95 powtórzone następnie m.in. w wyr. z 17.10.2005 r., K 6/04.

⁴²¹ Oznacza to, że technicy medyczni, w odróżnieniu od pozostałych grup pracowników służby zdrowia uwzględnionych przy przydzielaniu preferencyjnych kredytów, nie mają uprawnień do prowadzenia indywidualnych gabinetów i udzielania świadczeń medycznych. Wyr. K 6/04.

⁴²² W związku ze zbyt szeroko zakreślonym kręgiem podmiotów — małżonkowie, wstępni, zstępni

realizacja w praktyce „po prostu nie jest możliwa”⁴²³ i dlatego narusza art. 2 Konstytucji. Wskazał na znaczną liczbę oświadczeń i informacji, jakich należałoby się spodziewać i brak w związku z tym odpowiednich służb do zajęcia się nimi, ale przede wszystkim podniósł kwestię tego, kto i w jaki sposób miałyby ustalać, czy wszyscy zobowiązani funkcjonariusze wykonali w całości ciążący na nich obowiązek pod względem podmiotowym (poinformowali o wszystkich osobach objętych przepisami) i przedmiotowym (poinformowali o wszystkich zdarzeniach objętych przepisami). W uzasadnieniu zaznaczono, że wprowadzony kwestionowanymi przepisami obowiązek nie tylko nie jest dobrym narzędziem prawnym w walce z nadużywaniem stanowisk publicznych do celów prywatnych, ale może być łatwo wykorzystany do zwalczania przeciwników politycznych i niewygodnych urzędników, a manipulowanie informacjami, o których mowa, może się okazać niebezpieczne dla demokracji lokalnej. Wszystko to sprawia, że poddane analizie przepisy naruszają omawiany zakaz, którego pełne brzmienie w wyroku K 20/03 przybrało następującą postać: „w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne wprowadzanie unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym, których praktyczna realizacja jest niemożliwa, które mogą prowadzić do chaosu i które potencjalnie stwarzają niebezpieczeństwo prowadzenia rozgrywek politycznych z wykorzystaniem informacji o życiu prywatnym funkcjonariuszy i ich rodzin”.

W podobnym duchu utrzymana była argumentacja w wyroku K 1/05⁴²⁴, w którym TK za niekonstytucyjne z m. in. punktu widzenia zasady państwa prawnego uznał przepisy odbierające prawo do „trzynastek” niektórym grupom pracowników samorządowych. Kryterium wprowadzenia zróżnicowania (forma nawiązania stosunku pracy) nosi cechy przypadkowości, a nie przemyślanej decyzji prawodawczej. Próbę uzasadnienia przyjętej regulacji w kontekście likwidowania przywilejów, wobec faktu, że trzynastki są istotnym elementem wynagrodzenia, TK postrzega jako obliczoną na osiągnięcie wyłącznie „efektów emocjonalnych”, „koniunkturalnych” i „politycznych”. Ponieważ ustawodawca

i rodzeństwo — co do których funkcjonariusze samorządowi zostali zobowiązani do składania oświadczeń i pisemnych informacji o zawartych przez te podmioty umowach cywilnoprawnych, prowadzonej działalności gospodarczej i stosunku zatrudnienia.

⁴²³ Wyr. z 13.07.2004 r., K 20/03.

⁴²⁴ Wyr. z 21.02.2006 r.

nie wyeliminował możliwości wyrównywania sobie przez wskazane wyżej osoby strat związanych ze zmniejszeniem wynagrodzenia, realne jest, że w ramach prawem dopuszczalnych granic, uszczerbek ten mógłby być rekompensowany przez odpowiedni wzrost wynagrodzenia podstawowego. W takiej sytuacji zakwestionowane regulacje „nie tylko nie przyczyniłyby się do wzrostu dochodów budżetowych, ale i rodziłyby niedopuszczalną z punktu widzenia państwa prawnego fikcję prawną i szkodziłyby autorytetowi państwa (jego organów) i prawa”.

Należy podkreślić, że przypadku obu zaprezentowanych wyżej wyroków zarzuty niezgodności z art. 2 Konstytucji wniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie były oparte na bliżej sprecyzowanym elemencie klauzuli państwa prawnego. Sformułowany zakaz nie był również wyrażony w przepisach prawa *explicite*; powołanie się na niego trzeba więc uznać za wynik twórczej wykładni art. 2 Konstytucji przez TK.

10.5. *Ne bis in idem*

Fundamentalna zasada prawa karnego, polegająca na zakazie dwukrotnego pociągania do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn, została uznana za element zasady państwa prawnego w wyroku K 18/03⁴²⁵. Uzasadnienie włączenia tej zasady w zakres klauzuli państwa prawnego, zdaje się opierać, gdyż TK nie wyjaśnił tego związku szerzej, właśnie na fakcie jej bezsprzecznie rudymenarnego znaczenia na gruncie przepisów prawa karnego.

10.6. Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa

Zasada ta, jakkolwiek była przywoływana już we wcześniejszym orzecznictwie⁴²⁶, nabiera, zdaniem TK, jeszcze poważniejszego znaczenia na tle Konstytucji z 1997 r. Polski system konstytucyjny, ukształtowany przez ustawę

⁴²⁵ Wyr. z 03.11.2004 r.

⁴²⁶ Np. uchwała z 10.05.1994 r., W 7/94.

zasadniczą, przyjmuje bowiem zasadę ciągłości ze szczególną konsekwencją, o czym świadczy wyeliminowanie znanych w innych systemach konstytucyjnych przerw w działaniu organów konstytucyjnych państwa (parlamentarne przerwy międzysesyjne czy międzykadencyjne, przerwy między dymisją poprzedniego a powołaniem nowego rządu itp.).

W nawiązaniu do powyższej argumentacji, w wyroku K 4/06⁴²⁷ uznano, że ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji jest niezgodna z art. 2 Konstytucji. Trybunał jako niedopuszczalne ocenił rozwiązania przyjęte w art. 21 ust 1 ustawy, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania. „[...] Kadencyjność organu konstytucyjnego zakłada zasadniczo jego ciągłość, zaś upływ kadencji jest naturalnym sposobem ustania członkostwa. Wszelkie inne sposoby mają charakter wyjątkowy i wymagają wyraźnej podstawy ustawowej”⁴²⁸. W analizowanym przypadku mamy jednak do czynienia, zdaniem TK, z przekroczeniem przez ustawodawcę zakresu swobody, jakim dysponuje on przy kształtowaniu modelu wyboru członków KRRiT. Zakaz dowolnego odwoływania przed upływem kadencji jest jedną z najistotniejszych gwarancji niezależności członków KRRiT, mającą bezpośrednie przełożenie na możliwość realizacji przez ten organ jego konstytucyjnych funkcji w odniesieniu do tak istotnych wartości, jak wolność słowa, prawo do informacji i publiczny interes w radiofonii i telewizji⁴²⁹. W niniejszej sprawie znalazła zastosowanie przyjęta w orzecznictwie reguła, wedle której „działanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu”⁴³⁰.

⁴²⁷ Wyr. z 23.03.2006 r.

⁴²⁸ K 4/06.

⁴²⁹ Art. 213 ust. 1 Konstytucji: „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”.

⁴³⁰ Zob. wyr. K 4/06 oraz przywołane w nim orzeczenia.

10.7. Zasada racjonalności legislacji

Podstawą wyodrębnienia powyższej reguły jest następująca wypowiedź TK: „[...] legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za »przyzwoitą«, choćby spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)”⁴³¹. Przemawia za tym również logika rozumowania, zgodnie z którą, jeżeli z art. 2 Konstytucji wynikają zasady przyzwoitej legislacji, a wśród nich znajduje się „racjonalizm stanowionego prawa”⁴³², to ten ostatni również wynika z zasady zawartej w art. 2. Trybunał zaznacza, że zasady poprawnej legislacji „obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”⁴³³.

Omawiana reguła ma bezpośrednie przełożenie na leżącą u podstaw każdego systemu norm prawnych fikcję prawną racjonalności prawodawcy, do której respektowania zobowiązane są wszystkie kategorie adresatów prawa. TK niezmiennie stwierdza, że „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”⁴³⁴. U podstaw przyjmowania tej fikcji znajduje się bardzo pragmatyczne uzasadnienie — jej odrzucenie wiązałoby się „z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych”⁴³⁵. Sytuacja taka jest niedopuszczalna z punktu widzenia istoty państwa prawnego, która wyraża się w fakcie, iż to prawo jest najwyższym (a więc stojącym ponad władzą państwową) i najważniejszym regulatorem wszystkich stosunków w państwie, a oparcie wszelkiej aktywności państwa na prawie jest warunkiem *sine qua non*

⁴³¹ Wyr. z 17.05.2005 r., P 6/04.

⁴³² *Tamże*.

⁴³³ Wyr. z 24.02.2003 r., K 28/02.

⁴³⁴ M.in. wyr. z 22.06.1999 r., K 5/99.

⁴³⁵ P 6/04.

istnienia takiego państwa⁴³⁶. Orzeczenie o niekonstytucyjności traktowane jest jako *ultima ratio*, dopuszczalne dopiero wtedy, jeśli nie jest możliwe nadanie zaskarżonemu przepisowi w drodze żadnej z dopuszczalnych wykładni takiego rozumienia, które doprowadzi go do zgodności z Konstytucją.

10.8. Zakaz tworzenia przepisów dysfunkcyjnych

W wyroku K 14/03⁴³⁷, w którym TK badał konstytucyjność ustawy z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (NFZ), nie pada wprawdzie wprost stwierdzenie, że powyższy zakaz jest elementem pojęcia państwa prawnego, jednak wyjątkowo wysoki stopień dysfunkcyjności, niewykonalności i nierealności rozwiązań prawnych dotyczących NFZ był przyczyną stwierdzenia ich sprzeczności właśnie z art. 2 Konstytucji. Przesądził o tym nie tylko niewątpliwy fakt naruszenia przez te regulacje zasady określoności, ponieważ wadliwość kwestionowanych przepisów daleko wykraczała poza problem niejasności, czy wieloznaczności użytych w niej sformułowań. Ta kwestia została zresztą w uzasadnieniu potraktowana osobno.

W przypadku ustawy o NFZ Trybunał ocenił, że ma do czynienia z jednostką organizacyjną nie poddającą się „żadnym klasyfikacjom, opartą na negacji i niezrozumiałym zespoleniu” cech różnych, tradycyjnie wyróżnianych typów osób prawnych. Konstrukcja NFZ prowadziła do „niemożliwej do wyeliminowania dysfunkcyjności całego systemu oraz nierozwiązywalnych problemów strukturalnych i kompetencyjnych”. Zamiast sprzyjać tworzeniu się nowego ładu ustrojowego w zakresie ochrony zdrowia, skutkować mogła „wzajemnym paraliżowaniem się działań organów państwa i NFZ”⁴³⁸. Wszystkie te zastrzeżenia przemawiają, zdaniem TK, za uznaniem niezgodności przepisów powyższej ustawy z wymogami przyzwoitej legislacji, będącymi elementem zasady państwa prawnego.

Problem dysfunkcyjności przepisów wystąpił w kilku kolejnych wyrokach TK stwierdzających niekonstytucyjność regulacji dotyczących komorników

⁴³⁶ Zob. rozdział I.

⁴³⁷ Wyr. z 07.01.2004.

⁴³⁸ *Tamże*.

sądowych w zakresie mechanizmu ustalania opłaty stosunkowej za przeprowadzenie egzekucji. Jako dysfunkcjonalne, a przez to niezgodne z art. 2 Konstytucji, i nie znajdujące oparcia w konstrukcji ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji ocenione zostały przepisy, zgodnie z którymi komornik pobiera pełną opłatę stosunkową bez względu na zakres wykonanych czynności egzekucyjnych i w każdym przypadku umorzenia postępowania⁴³⁹.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest w państwie prawa funkcjonowanie w ramach jednego porządku prawnego dwóch różnych ocen prawnych tego samego zachowania. W wyroku SK 51/06 jako niespójne zostały ocenione przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim nie obejmowały zwolnieniem podatkowym odszkodowań otrzymanych na podstawie ugody sądowej⁴⁴⁰. „Z jednej strony, ustawodawca zachęca strony do zakończenia postępowania ugodą, bez potrzeby wydawania orzeczenia przez sąd, z drugiej zaś — zaskarżony przepis prawa podatkowego nakłada na osobę, która zaakceptowała ugodowe załatwienie sprawy, swego rodzaju sankcję finansową w postaci obowiązku zapłacenia podatku od uzyskanego odszkodowania”⁴⁴¹. Niespójność ta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prowadzi do nadużycia zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

10.9. Zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego

Na temat tej zasady, jako składowej pojęcia państwa prawnego, Trybunał wypowiedział się w wyroku K 9/04⁴⁴². Stwierdził, że jest ona w stosunkach cywilnoprawnych — „w jakimś sensie” — odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa oraz że jest fundamentem demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego. Jako niekonstytucyjną ocenił nowelizację art. 179 kodeksu cywilnego z 24 września 2003 r., na mocy której

⁴³⁹ Por. przede wszystkim wyr. P 6/04 oraz wyr. z 08.05.2006 r., P 18/05.

⁴⁴⁰ Art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. g ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁴⁴¹ Wyr. z 29.11.2006 r., SK 51/06.

⁴⁴² Wyr. z 15.03.2005 r.

nieruchomość, jakiej zrzeka się właściciel, staje się automatycznie własnością gminy, bez konieczności wyrażania przez nią zgody⁴⁴³. Skutkiem wprowadzonej zmiany narzucono gminom, za pomocą narzędzi cywilnoprawnych, status właściciela niechcianych nieruchomości. Tymczasem istotą podmiotowości prawnej i samodzielności gmin wskazanych w art. 165 Konstytucji⁴⁴⁴ jest swoboda podejmowania czynności prawnych, zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych. Naruszenie art. 165 jest szczególnie jaskrawe ze względu na jednoczesne występowanie możliwości zrzeczenia się nieruchomości przez inne, poza gminami jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa. Z argumentacji TK w niniejszej sprawie wynika jednak, że byłby on w stanie zaakceptować ingerencję ustawodawcy w samodzielność gmin, gdyby — w przeciwieństwie do zakwestionowanej regulacji mającej ściśle cywilistyczny charakter — służyła ona realizacji określonego celu ustrojowego czy społecznego.

⁴⁴³ W dawnym brzmieniu art. 179 k.c. do zrzeczenia się nieruchomości wymagana była zgoda starosty, a nieruchomość przechodziła na rzecz Skarbu Państwa.

⁴⁴⁴ Art. 165 Konstytucji: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.”

IV

R O Z D Z I A Ł

ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO JAKO PODSTAWA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

I. Problem skargi konstytucyjnej łączy się z zagadnieniem państwa prawnego na kilka sposobów. Z jednej strony należy w niej widzieć wzmocnienie pozycji jednostki w jej relacjach z władzą państwową poprzez przyznanie jej możliwości aktywnego przeciwstawienia się tym działaniom organów państwowych, które naruszają prawa i wolności przysługujące jej z mocy konstytucji. Oznacza zatem realizację podstawowego postulatu klasycznej koncepcji państwa prawnego, jakim jest ograniczenie samowoli państwa w stosunkach z obywatelem. Jednym z fundamentów omawianej koncepcji jest współcześnie nieodzowność zagwarantowania poszanowania i przestrzegania praw i wolności jednostki. Z drugiej strony, zainicjowane w trybie skargi konstytucyjnej postępowanie, może prowadzić do wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnego przepisu prawnego. Konsekwencją uwzględnienia skargi w jednostkowej sprawie wyrażającej interes subiektywny, jest równoczesne działanie w interesie obiektywnym, jakim jest eliminowanie sprzecznych z ustawą zasadniczą aktów

normatywnych¹. Dodatkowym uzasadnieniem dla funkcjonowania omawianej instytucji prawnej może być względ na zasadę legalizmu, wyrażającą konieczność oparcia wszelkich działań państwa na normach prawnych a także rudymen-tarny fakt poszanowania ustawy zasadniczej, będącej najważniejszym zbiorem praw i obowiązków.

W kontekście problematyki podjętej w niniejszej publikacji kluczowe znaczenie ma próba odpowiedzi na pytanie o możliwość oparcia skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia zasady państwa prawnego. Kilkanaście lat funkcjonowania tej instytucji w polskim porządku prawnym doprowadziło do ukształtowania się względnie trwałej linii orzeczniczej jeśli chodzi o określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego skargi, dostarczyło również licznych przykładów orzeczeń, w których TK odnosił się do powyższego zagadnienia.

II. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji „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 ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Szczegółowe wymogi i warunki wniesienia skargi wskazane są w art. 46–52 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. W RP przyjęty został model skargi na niekonstytucyjność aktu prawnego — oznaczający, w przeciwieństwie do modelu skargi na niekonstytucyjność orzeczenia, że uchylenie orzeczenia opartego na niekonstytucyjnym akcie normatywnym może nastąpić w trybie odrębnych procedur sądowych. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowi podstawę do wszczęcia postępowania zmierzającego do uchylenia orzeczenia lub decyzji.

Ramy podmiotowe skargi określone są w przedmiotowym orzecznictwie szeroko, gdyż pojęciem „każdy” TK obejmuje zarówno osoby fizyczne (obywatele, cudzoziemcy i bezpaństwowcy)², jak i prawne w zakresie, w jakim są

¹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 155.

² Z tym zastrzeżeniem wszakże, że z treści danego prawa nie wynika ograniczenie, iż stosuje się je tylko do obywateli polskich, jak to ma miejsce w przypadku art. 60, 61 i 62 Konstytucji.

podmiotami określonych praw i wolności konstytucyjnych³. TK tłumaczy, że *ratio legis* takiej wykładni jest pełniejsza realizacja praw i wolności przez osoby fizyczne (dotyczy to chociażby wolności zrzeszania się), ponieważ podmiotowość osób prawnych jest pochodna wobec podmiotowości jednostki. Wniesienie skargi przez osoby prawne warunkowane jest w pierwszej kolejności charakterem poszczególnych praw i wolności. I tak, o ile nie mogą one skorzystać, na przykład z prawa do ochrony zdrowia, to TK potwierdza taką możliwość w odniesieniu do przysługującego im prawa własności⁴.

Nie można jednak mówić o automatyzmie w obejmowaniu pojęciem „każdy” wszystkich osób prawnych, co uświadamia postanowienie Ts 35/04⁵, w którym odmówiono gminie prawa wniesienia skargi w związku z naruszeniem jej praw z art. 165 ust. 2 Konstytucji (samodzielność jednostek samorządu terytorialnego). Przesądził o tym ustrojowy charakter gminy, jako utworzonej z mocy prawa wspólnoty samorządowej powołanej do wykonywania zadań publicznych, nie będącej podmiotem praw i wolności, o których mowa w art. 79 ust. 1⁶. Niedopuszczalne jest również wniesienie skargi przez publiczny podmiot gospodarczy, jakim jest spółka Skarbu Państwa⁷. Wynika z tego, że osobowość prawna ma znaczenie wtórne dla ustalenia zakresu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej⁸.

Analiza orzecznictwa TK prowadzi do wniosku, że w kwestii określenia przez TK podstawy i zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej, nie ma peł-

³ Wyr. z 24.02.1999 r., SK 4/98.

⁴ Np. SK 4/98, a także postan. z 20.12.2007 r., Sk 67/05 czy z 08.04.2008 r., SK 80/06.

⁵ 23.02.2005 r.

⁶ TK stwierdził, że zachowuje ona ten charakter również wtedy, gdy jako osoba prawna występuje w sferze *dominium* w obrocie prawnym.

⁷ Postan. z 20.11.2007 r., SK 67/05 oraz SK 80/06.

⁸ Ts 35/04. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku, również brak osobowości prawnej nie uniemożliwia bycia podmiotem konstytucyjnych praw i wolności; takim podmiotem jest, np. stowarzyszenie zwykle. TK zauważa, że na gruncie Konstytucji mamy do czynienia z wyraźnym zróżnicowaniem pozycji prawnej osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego oraz pozycji jednostek samorządu terytorialnego i nie ma tu znaczenia fakt, że sytuacja wszystkich osób prawnych została ukształtowana w taki sam sposób na płaszczyźnie ustawowej. „Próby zrównania zakresu konstytucyjnej ochrony pozycji gminy z pozycją osób fizycznych i prawnych przez odwołanie się do ustaw [...] oznaczają dokonywanie wykładni Konstytucji w zgodzie z ustawami. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że tego typu wykładnia jest niedopuszczalna, gdyż narusza ona zasadę nadrzędności Konstytucji”.

nej jasności czy i w jakim zakresie art. 2 może być wyłączną podstawą zarzutu naruszenia praw i wolności. W pierwszej kolejności przytoczone zostaną wypowiedzi, które wykluczają tę możliwość. Następnie odniesiemy się do fragmentów orzeczeń, w których TK zdaje się prezentować stanowisko odmienne. Całość zilustrują fragmenty orzeczeń przedstawiające charakterystyczny z punktu widzenia podjętej tu problematyki tok argumentowania sędziów Trybunału.

Wedle utrwalonej linii orzeczniczej TK, skarga konstytucyjna może podnosić zarzut naruszenia Konstytucji tylko w zakresie przepisów formułujących prawa i wolności jednostki. Pojęcie „konstytucyjnych wolności i praw”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji jest zasadniczo wyczerpane w „szerokim katalogu” konstytucyjnych wolności i praw wymienionych w rozdziale II Konstytucji⁹. O woli ustrojodawcy skoncentrowania skargi na tym rozdziale przemawia, zdaniem TK, systematyka Konstytucji, z której wynika zamiar całościowego i kompleksowego uregulowania konstytucyjnego statusu jednostki, a tym samym zakresu skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 i 2), jak również ograniczenia dochodzenia niektórych praw „w granicach określonych w ustawie” (art. 81)¹⁰. Przepisy wyrażające prawa i wolności przybierają postać praw podmiotowych, wtedy gdy — zgodnie z definicją funkcjonującą w doktrynie — spełnione są trzy warunki. Adresatem takiego przepisu jest obywatel (inny podmiot prawa); kształtuje on sytuację prawną tego podmiotu (na przykład przyznaje mu uprawnienia); adresat wyrażonej w nim normy ma możliwość wyboru zachowania¹¹. Warunku tego nie wypełniają normy prawne z rozdziału I Konstytucji, a wśród nich zasada państwa prawnego, ponieważ przyjmują one postać zasad ustrojowo-organizacyjnych, adresowanych w pierwszym rzędzie do prawodawcy, w związku z czym nie kreują żadnych praw podmiotowych jednostki. Przesądza to o braku możliwości czynienia z nich normatywnej podstawy dla konkretnych praw lub wolności i oparcia na nich skargi¹². „Nie można kwestionować

⁹ Por. przede wszystkim wyr. z 23.11.1998 r., SK 7/98 powtórzone w postan. z 17.03.2008 r., Ts 39/07.

¹⁰ SK 7/98.

¹¹ Por. np. postan. z 18.11.2008 r., SK 23/06, w którym TK odwołuje się do następujących pozycji: J. Trzcziński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do...*, s. 159.

¹² Por. wyr. z 10.07.2000 r., SK 12/99; 26.03.2002 r., SK 2/01; 13.01.2004 r., SK 10/03; 24.01.2006 r., SK 52/04 oraz postan. z 29.06.2000 r., Ts 118/99; 02.07.2003 r., Ts 128/02.

w trybie skargi konstytucyjnej przepisu, z którego zastosowaniem nie można powiązać naruszenia żadnego z praw lub wolności konstytucyjnych, nawet w przypadku, w którym jest on sprzeczny z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, takimi jak chociażby zasada *lex retro non agit*, czy zasada ochrony praw słusznie nabytych¹³. Spełnieniem wymogu z art. 79 ust. 1 Konstytucji jest dopiero „wskazanie prawa konstytucyjnego, o charakterze podmiotowym, które doznało uszczerbku na skutek naruszenia przywołanych w skardze zasad przedmiotowych mających swe źródło w wynikającej z art. 2 Konstytucji zasadzie demokratycznego państwa prawnego”¹⁴.

Przedstawione wyżej twierdzenia są konsekwencją przyjętego po 17 października 1997 r. sposobu interpretacji art. 2 Konstytucji w zakresie zasady państwa prawnego. Wyraża się on w formalnym charakterze reguł z niej wywodzonych, będących zasadami przedmiotowymi wyznaczającymi granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych¹⁵. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych wyinterpretowanie z klauzuli państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału szeregu reguł i zasad o istotnym znaczeniu dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności, wynikało ze swoistego „deficytu konstytucyjnego” a także „pilnej potrzeby” odnajdywania w klauzuli tychże treści. Obecnie, wobec wyczerpującej regulacji rozdziału II Konstytucji nie znajduje to już uzasadnienia¹⁶.

Niezależnie od powyższych twierdzeń, liczne są w orzecznictwie TK wypowiedzi, które w sposób teoretyczny dopuszczają możliwość rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi na normy konstytucyjne spoza rozdziału II,

¹³ Postan. z 18.01.2005 r., Ts 21/04

¹⁴ Postan. z 28.06.2007 r., Ts 64/06.

¹⁵ Zauważmy na marginesie, że TK nie jest konsekwentny w określaniu charakteru zasad wywodzonych przez niego z art. 2, skoro w wyr. z 12.12.2001 r., SK 26/01 nazwał je prawami podmiotowymi: „[...] ukształtowane już od dawna orzecznictwo Trybunału odnajdywało w zasadzie wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji podstawę dla ochrony dostatecznie skonkretyzowanych praw podmiotowych, np. prawa do ochrony interesów w toku, ochronę praw nabytych, ochronę przed arbitralnym kreowaniem prawa ze skutkiem wstecznym etc.” Na pojawiające się nieraz w kontekście instytucji skargi konstytucyjnej trudności w ustaleniu, czy norma konstytucyjna ma charakter podmiotowy czy przedmiotowy, zwraca się uwagę w austriackiej doktrynie prawa. Por. R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien 1996, s. 479.

¹⁶ W postan. 24.01.2001 r., Ts 129/00, TK przywołuje mającą potwierdzać taki wniosek opinię L. Garlickiego, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 59 i 60.

w tym na zasadę państwa prawnego. W pierwszej kolejności, należy przytoczyć fragment wyroku, w którym TK podkreślił, że „nie podziela stanowiska [...], jakoby z treści art. 79 Konstytucji wynikało ograniczenie ochrony realizowanej w drodze skargi konstytucyjnej jedynie do praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji”¹⁷. W innym miejscu sformułował pogląd, zgodnie z którym „art. 2, umiejscowiony poza rozdziałem II Konstytucji, *prima facie* nie zawiera bezpośrednich gwarancji dla określonych praw lub wolności [...]”. Nie oznacza to jednak, że należy *a limine* wykluczyć możliwość rekonstrukcji takiego prawa lub wolności”¹⁸. Nie odrzucił możliwości przyjęcia „art. 2 Konstytucji i dekodowanych z jego treści zasad (państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej), za samodzielny konstytucyjny wzorzec dla kontroli przepisów kwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej”¹⁹. Zarzut naruszenia tego wzorca musiałby jednak dotyczyć praw i wolności niewysłowionych w treści innych przepisów Konstytucji²⁰. TK zdaje się w ten sposób wyrażać zgodę na samodzielne — lecz przy spełnieniu określonych warunków — wyinterpretowanie przez skarżącego z art. 2 Konstytucji (i analogicznie innych ogólnych norm) praw podmiotowych i wolności, które podlegałyby ochronie w trybie skargi. W takim przypadku w skardze powinien być „dokładnie określony zarówno adresat konstytucyjnego prawa podmiotowego, jak i jego cała sytuacja prawna powiązana z możliwością wyboru sposobu zachowania się”²¹. Charakterystycz-

¹⁷ Postan. z 19.12.2001 r., SK 8/01.

¹⁸ Wyr. z 12.12.2001 r., SK 26/01. Na marginesie zauważmy, że podobnie jak zasada państwa prawnego funkcjonuje w orzecznictwie dotyczącym skargi konstytucyjnej zasada równości z art. 32 Konstytucji. Będące jej pochodną prawo podmiotowe do równego traktowania ma „charakter szczególnego prawa drugiego stopnia (>metaprawa«), tzn. przysługuje ono zawsze w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych wolności i praw określonych w Konstytucji, to prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, co w świetle art. 79 ust. 1 sprawia, że w takim wypadku nie może być ono chronione za pomocą skargi konstytucyjnej. „ Por. postan. z 24.10.2001 r., SK 10/01 oraz 05.07.2005 r., Ts 155/04.

¹⁹ Trybunał dokonał w ten sposób wykładni rozszerzającej treści art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym jest mowa o „wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji”.

²⁰ Wyr. z 13.05.2008, SK 91/06.

²¹ Art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK nakazuje, oprócz spełnienia przez skargę wymogów dotyczących pisma procesowego, wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób — zdaniem skarżącego — zostały naruszone. Trybunał wyjaśnia ponadto, że bliższe określenie tych praw jest możliwe dopiero, gdy zostały one nazwane przez doktrynę

ne, w kontekście sposobu wykładni art. 2 Konstytucji, jest również twierdzenie zgodnie z którym odwołanie się do zasady państwa prawnego może „uzupełnić i wzmocnić argumentację dotyczącą naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności statuowanych w innych przepisach”. Może on zatem stanowić podstawę oceny zakwestionowanych w skardze przepisów, jeżeli towarzyszy innemu wzorcowi kontroli²².

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że możliwość oparcia skargi na zasadzie państwa prawnego może mieć charakter subsydiarny i wyjątkowy. Subsydiarność wyraża się w tym, że omawiana zasada nie może być w zasadzie samoistną podstawą skargi konstytucyjnej, a jedynie „wzmocnieniem” innego wzorca. Potwierdzeniem wyjątkowego charakteru omawianej możliwości jest konieczność spełnienia określonych, wskazanych wyżej, warunków oraz fakt, iż — pomimo podejmowania licznych prób przez wnoszących skargi — incydentalne są orzeczenia, w których Trybunał uznaje zasadę państwa prawnego za wyłączną podstawę skargi konstytucyjnej²³. Przykładem jest wyrok SK 19/99, w którym skarżący zarzucał naruszenie art. 2 Konstytucji polegające na złamaniu zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w ten sposób, że Trybunał Stanu zastosował wobec skarżącego prawo jego zdaniem już nie obowiązujące²⁴. Ani jednak w tym, ani w innych analizowanych dla potrzeb niniejszego opracowania orzeczeniach, nie stwierdzono, aby Trybunał w trybie art. 188 pkt 5 Konstytucji zaakceptował argumentację skarżącego i orzekł o niezgodności określonego przepisu z normami wywodzonymi tylko i wyłącznie z art. 2.

W sprawie Ts 266/07, w której wnoszono o zbadanie konstytucyjności przepisów międzyczasowych kodeksu cywilnego rozstrzygających o zakresie zastosowania terminów przedawnienia, TK nie dopatrzył się uchybienia żadnemu wzorcowi konstytucyjnemu, który wyrażałaby prawo podmiotowe. Skarżąca powoływała się wprawdzie na naruszenie szczegółowych zasad wywiedzionych z zasady państwa prawnego, w tym nakazu poszanowania praw słusznie naby-

²² Wyr. z 06.02.2002 r., SK 11/01 czy SK 91/06.

²³ Postępowanie przed TK wtedy zostaje najczęściej umorzony z powodu niedopuszczalności wniesienia skargi lub po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia skargi Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania jej dalszego biegu.

²⁴ Zob. wyr. z 08.12.1999 r. omówiony w rozdziale III.4.3.

tych i obowiązku odpowiedniej *vacatio legis*, ale nie wskazała jakie konkretne prawa utraciła wskutek zaskarżonej regulacji²⁵.

Warunków umożliwiających uwzględnienie skargi konstytucyjnej opartej na zarzucie uchybienia art. 2 Konstytucji, nie spełnia, zdaniem TK, wskazanie w skardze na naruszenie przez rozporządzenie Ministra Finansów z 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, wywodzonych przez skarżącego z zasady państwa prawnego zakazu nadmiernego fiskalizmu, zakazu nadmiernej ingerencji i zasady prawnokonstytucyjnej ochrony słusznego interesu podatnika. Odwołanie się do powyższych wzorców nie daje podstaw do konstruowania konkretnych przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności Trybunał zaznaczył, że mógłby dokonać oceny konstytucyjności wprowadzonych zaskarżonym aktem ograniczeń, ale tylko na podstawie osobnego na tle obecnych uregulowań art. 31 ust. 3 Konstytucji i dopiero po wskazaniu praw lub wolności, których nadmierne, nieproporcjonalne ograniczenie podnosi skarżący²⁶.

W sprawie Ts 21/04 aprobaty sądu konstytucyjnego nie uzyskała argumentacja skarżącej, wedle której artykułem 17 lit. a tiret dwudzieste ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw naruszono jej prawo do korzystania z „nabytych przywilejów podatkowych w warunkach bezpieczeństwa prawnego”²⁷. TK odniósł się do dotychczasowego orzecznictwa, w którym wielokrotnie wyjaśniał, że zwolnienia podatkowe są wyjątkiem stanowiącym odchylenie od zasady powszechności i równości opodatkowania, w związku z czym prawo do zwolnienia podatkowego nie może być uznane za prawo konstytucyjne o charakterze podmiotowym. Powszechnie przyjmuje się, że zmiana przepisów dotyczących zwolnień podatkowych powodująca pogorszenie sytuacji pewnej kategorii podatników, nie stanowi sama przez się naruszenia Konstytucji²⁸.

²⁵ Postan. z 20.05.2008 r.

²⁶ Postan. 105/00.

²⁷ Zdaniem skarżącej kwestionowany przepis zmieniając art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, doprowadził do zniesienia nabytego przez podatników w poprzednim stanie prawnym prawa polegającego na zwolnieniu od podatku dochodowego ich dochodów uzyskanych z zagranicy ze środków zwrotnej pomocy, nie zabezpieczając przy tym interesów podatników, którzy w zaufaniu do dotychczasowych przepisów, rozpoczęli realizację długofalowych przedsięwzięć.

Zaprezentowane wyżej tytułem przykładu fragmenty orzeczeń potwierdzają pewną stałą tendencję orzeczniczą TK. Próby powoływania się przez wnoszących skargi na naruszenie szczegółowych zasad państwa prawnego, zarówno w brzmieniu utrwalonym w orzecznictwie jak i będących efektem samodzielnego wyprowadzenia ich z art. 2 przez zainteresowanych, jako na wyłączną podstawę skargi, skutkują ich odrzuceniem i natrafiają na podobną w gruncie rzeczy argumentację TK. Sądzę więc, że pomimo teoretycznie dopuszczanej przez Trybunał możliwości korzystania przez skarżących z tej opcji, w praktyce sytuację taką trudno sobie wyobrazić, głównie ze względu na obszerną regulację praw i wolności w rozdziale II Konstytucji z 1997 r. Ewentualności tej nie można z pewnością wykluczyć, zważywszy na to, że sposób wykładni zasady państwa prawnego podlega stałemu rozwojowi spowodowanemu koniecznością rozstrzygania nowych problemów, jakie pojawiają się w coraz bardziej skomplikowanej przestrzeni społeczno-ekonomiczno-politycznej²⁹. Nieuzasadnione jest przecież, jak to po pierwsze zaakcentowano w wyroku K 26/97³⁰, ograniczenie „ogólnego rozumienia klauzuli” tylko do treści formalnych. Po drugie, może ona być wciąż podstawą wywodzenia kolejnych reguł.

Reasumując należy, moim zdaniem, stwierdzić, że zasadniczo powściągliwe orzecznictwo TK w zakresie możliwości oparcia skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia art. 2 Konstytucji, zasługuje na aprobatę. Nie byłoby wskazane czynienie z zasady państwa prawnego swego rodzaju zastępczego wzorca kontroli uruchamianego w sytuacji wystarczającego uregulowania praw i wolności w innych szczegółowych przepisach. Jako właściwą oceniam dotychczasową praktykę TK polegającą na akcentowaniu wymogu odniesienia szczegółowych zasad państwa prawnego do konkretnych praw lub wolności. Niezależnie od rozmaitych możliwości interpretacyjnych w zakresie podstaw skargi konstytucyjnej

²⁸ Zob. orzeczenia z 24.05.1996 r., K 22/95; 04.06.1999 r., K 18/98; 25.05.2001 r., K 13/01.

²⁹ D. Rousseau wskazuje, że hiszpański Trybunał Konstytucyjny rozszerzył pierwotnie bardzo wąski zakres przedmiotowy *recurso de amparo constitucional*, ograniczający kontrolę do naruszenia praw i wolności politycznych oraz obywatelskich, na pewne prawa o charakterze ekonomicznym i społecznym, takie jak wolność tworzenia związków zawodowych i prawo do strajku. Por. D. Rousseau, *Sądownictwo w Europie*, Warszawa 1999, s. 63–64. Zauważmy w tym miejscu, że polski TK dopuszcza powoływania się w skardze na prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, nawet jeżeli Konstytucja odsyła ich realizację do ustaw zwykłych. Por. np. z 20.11.2006 r., SK 66/06.

³⁰ Wyr. z 25.11.1997 r. omówiony szczegółowo w rozdziale III.1.

tucyjnej, to postanowienia samej Konstytucji *de lege lata* zamknęły możliwość wydobywania z klauzuli państwa prawnego, dotychczas wskazywanych przez TK w ramach jej wykładni treści określanych jako materialne, bo jej dopuszczenie, co często akcentuje się w omawianym orzecznictwie, oznaczałoby ominięcie woli ustawodawcy i czyniłoby zbędną obecną regulację art. 31 ust. 3, art. 38, 45, 47 czy 51. Niezmiennie przytaczana jest przez TK teza, wedle której w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego z zasadami państwa prawnego, skonkretyzowanymi w odrębnych postanowieniach Konstytucji, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy ustawy zasadniczej, zaś jej art. 2 ma być rozumiany „w ścisłym związku z konkretyzującymi go postanowieniami szczegółowymi”³¹.

Sui generis ewolucja poglądów TK widoczna jest przy porównaniu stanowiska zaprezentowanego w jednym z pierwszych wyroków wydanych w trybie skargi konstytucyjnej, w którym w sposób zdecydowany ograniczono katalog konstytucyjnych wolności i praw do treści rozdziału II Konstytucji, z konstatacją zgodnie z którą, treść tych praw i wolności może być wyprowadzana z ogólnych norm rozdziału I, „gdy zostanie ustalone, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II, bądź też, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach, to normy rozdziału I w sposób bardziej precyzyjny regulują określoną problematykę”³². Zasady ustrojowe mogą oddziaływać na status jednostki, „a zwłaszcza mogą poszerzać jej sferę wolności, wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń”³³. Zarysowana wyżej ewolucja niewątpliwie pozostaje w związku z podnoszonymi przez niektórych konstytucjonalistów postulatami rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi, nie tylko na normy rozdziału I Konstytucji, ale też postanowienia wstępu do Konstytucji, na przykład we

³¹ K 26/97.

³² Por. wyroki SK 7/98 i SK 24/02. W tym ostatnim TK uznał, że choć wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji) jest zasadą ustrojową, to, pod względem formalnym, może być również podstawą formułowania pewnych praw podmiotowych. Z kolei w wyr. z 02.04.2003 r., K 13/02 uznał, że regulacja art. 25 Konstytucji, ustanawiając szczegółowe zasady dotyczące praw kościołów i wspólnot religijnych, w sposób kompleksowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem kościołów i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się do zasady równości.

³³ W wyr. SK 24/02 TK na przykładach konkretnych artykułów Konstytucji z 1997 r. wskazuje, które normy z rozdziału I pozostają w relacji uzupełniania do określonych norm z rozdziału II. Np. art. 47 nie określa, co należy rozumieć przez życie rodzinne — wskazania wynikają z art. 18 Konstytucji. Zaznaczmy wszakże, że TK nie odniósł się w tym kontekście do zasady państwa prawnego.

fragmentach, odwołujących się do zasady pomocniczości, czy solidaryzmu społecznego³⁴. Jak z kolei, w kontekście niemieckiej ustawy zasadniczej, pisze R. Alexy konstytucja zawiera cały szereg „obiektywnie wyrażonych punktów startowych do zorientowanej na uprawnienia interpretacji”³⁵, z których najbardziej oczywistym jest norma nakazująca wszystkim władzom państwowym ochronę godności człowieka³⁶. Trudno nie zauważyć, że taki sam wydźwięk ma zasada państwa prawnego, która nie może być zrealizowana bez szerokich gwarancji poszanowania i przestrzegania praw i wolności jednostek.

³⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do...*, s. 164.

³⁵ “objectively expressed starting-points for an entitlements-oriented interpretation”, por. R. Alexy, *A Theory...*, s. 289.

³⁶ Art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszystkich władz państwowych”.

V

R O Z D Z I A Ł

WYKŁADNIA ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO A PROBLEM AKTYWIZMU I POLITYCZNEGO ZAANGAŻOWANIA TK

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE. NOWE OKREŚLENIE KONTROWERSJI

Teoretyczno–prawne dyskusje na temat aktywizmu sędziowskiego są kontynuacją wcześniejszych sporów obejmujących problem twórczej wykładni prawa. W ich przypadku koncentrowano się zwłaszcza nad odpowiedzią na pytanie o dopuszczalność posługiwania się w orzecznictwie pozajęzykowymi dyrektywami wykładni. W ramach zagadnień dotyczących aktywnej lub pasywnej postawy sędziów porównuje się w szczególności wady i zalety argumentacyjnego bądź sylogistycznego modelu stosowania prawa i rozstrzyga, co może być podstawą orzekania — wszystkie reguły i fakty pozwalające podjąć właściwą decyzję, czy jedynie konkretnie i *explicite* wyrażone normy prawne. Nierzadko otwiera to dyskusje na temat politycznego zaangażowania sędziów i tym samym prób forsowania przez nich własnych wizji społecznych, ustrojowych, politycznych.

Obie wskazane wyżej kontrowersje odnoszą się w istocie do tej samej tendencji, polegającej na zmianie roli organów stosujących prawo, w tym sądów (zwłaszcza konstytucyjnych), które we współczesnych, pluralistycz-

nych i naznaczonych skomplikowanymi problemami społeczeństwach, dawno przestały być jedynie *nul pouvoir*, a sędziowie „ustami ustawy”, lecz stały się wpływową siłą, określaną często jako trzecia izba parlamentu. O ile rozstrzygnięcie problemu w kategoriach twórczej (odtwórczej) wykładni postrzegam jako próbę utrzymania tradycyjnego punktu widzenia na temat roli sądownictwa, o tyle w sporach dotyczących aktywizmu, jako założenie wyjściowe dopuszcza się zmianę tej roli. Innymi słowy, ciężar gatunkowy najnowszych dyskusji dotyczących problemu prawotwórstwa przesunął się z obszaru samej istoty prawa, w którego właściwościach poszukiwano jego uzasadnienia (co zresztą obecnie również pozostaje aktualne), w kierunku samych sędziów, będących niejako dysponentem tego procesu, o czym świadczy już samo określenie zjawiska (już nie twórcza wykładnia, ale aktywizm sędziowski). Do głosu dochodzi teraz w większym stopniu ideologiczny aspekt problemu — stawia się pytanie o możliwość i dopuszczalność realizowania przez sędziego w ramach takiego, a nie innego rozstrzygnięcia danej sprawy, celu dyktowanego przez jego prywatne, osobiste zapatrywania. Gdyby zaś chcieć umieścić analizowany problem w kontekście modelowego rozróżnienia w doktrynie prawa, to ujmując rzecz w uproszczeniu i uogólnieniu, zwolennicy wykładni odtwórczej i postawy pasywnej reprezentują myślenie pozytywistyczne, podczas gdy akceptowanie możliwości prawotwórstwa w stosowaniu prawa i sędziowskiej aktywności cechowałoby kierunki niepozytywistyczne¹.

Opisaną tendencję obserwujemy w działalności sądów na całym świecie². B. Rüthers mówi o gwałtownym wzroście prawa sędziowskiego we wszystkich społeczeństwach przemysłowych zorganizowanych w formie demokratycznych państw prawa, co powoduje, że udział prawa ustawowego w obowiązującym porządku prawnym ulega odpowiedniemu zmniejszeniu³. W USA coraz większą popularność zyskuje tzw. teoria wykładni dynamicznej, zakładająca aktywną rolę

¹ Zob. szerzej na ten temat L. Morawski, *Główne problemy ...*, s. 293 i n.

² Przegląd sędziowskiego aktywizmu w 11 wybranych krajach reprezentujących system *common law*, *civil law* oraz system oparty na socjalistycznej konstytucji (dawne ZSRR) zaprezentowano w książce pod. red. K.M. Holland, *Judicial Activism In Comparative Perspective*, New York 1991. Książka zajmuje się zwłaszcza kwestią stopnia rozpowszechnienia na świecie aktywizmu sędziowskiego i tego jak dalece inspiracją w tej materii jest model Sądu Najwyższego USA.

³ B. Rüthers, *Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates: Begriff, Ursprung, Entwicklung (Podstawy demokratycznego państwa prawa: pojęcie, geneza, rozwój)*, [w:] *Kultura i prawo. Podstawy jedności europejskiej*, Lublin 1999, s. 77.

orzecznictwa w prowadzeniu polityki społecznej. Jej zwolennicy dążą do przesunięcia ośrodka decyzyjnego z legislatywy na sądy, wierząc, że wykładnia prawa jest środkiem, przy pomocy którego interpretator może przełamać legislacyjną inercję i zdynamizować system prawa⁴. Szczególnie wyraźna i dobrze zbadana jest orzecznicza działalność niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego⁵, do której, co już w książce akcentowano, polski TK wykazuje szereg podobieństw. Podobnie zachowuje się francuska Rada Konstytucyjna, która w ramach kontroli konstytucyjności prawa odnajdywała szereg nie zawartych wprost w tekście konstytucji „zasad uznanych przez ustawodawstwo Republiki” i „zasad szczególnie potrzebnych w naszych czasach”⁶. L. Morawski wskazuje na działania SN w RPA na rzecz pojednania między czarnymi i białymi mieszkańcami kraju, w Kanadzie, w której SN próbuje godzić ze sobą anglofonów i frankofonów czy węgierskiego TK, wcielającego w życie idee „niewidzialnej konstytucji”⁷. Dotyczy to też Unii Europejskiej, której porządek prawny w znaczącej mierze jest określany przez ustawodawstwo Trybunału Europejskiego, czy działalność Trybunału Praw Człowieka orzekającego w systemie Rady Europy wyznaczanym przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W związku z powszechnością sądowej kontroli konstytucyjności, powszechne jest pytanie o legitymację sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa, a zwłaszcza o to, jak pogodzić jego „ekspansję” z leżącą u podstaw koncepcji takiego państwa zasadą podziału władz⁸. W naszym kraju

⁴ Zob. B. Brzeziński, *Współczesne amerykańskie teorie wykładni prawa*, PiP 2006, nr 7, s. 35–38.

⁵ Zob. np. Th. Würtenberger, *Zur Legitimität des Verfassungsrichterrechts*, [w:] *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik?*, B. Guggenberger, Th. Würtenberger, Baden-Baden, 1998, s. 57–80.; E. Morawska, *Klauzula państwa ...* s. 55 i n. i cytowana tam literatura niemiecka.

⁶ Por. A. Sulikowski, *Tworzenie prawa przez sądy konstytucyjne i jego demokratyczność*, PiP 2005, nr 8, s. 21.

⁷ L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 286. Na temat aktywnej postawy sądów konstytucyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej zob. A. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych. Studium Porównawcze*, Toruń 1997, s. 177–182.

⁸ W tym kontekście symptomatyczne są pojawiające się we francuskiej teorii prawa, opinie, które odwracając istotę sporu o legitymację sądownictwa konstytucyjnego, sprowadzają ją obecnie do pytania o to, jaka musi być koncepcja ustroju demokratycznego, aby była do pogodzenia z istnieniem sądownictwa konstytucyjnego. Zob. M. Granat, *Problem legitymacji sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Polska lat 90-tych. Przemiany państwa i prawa*, tom 1, Lublin

w ramach teoretyczno–prawnych dyskusji dotyczących zarysowanej wyżej tematyki, podejmowane jest między innymi zagadnienie sposobu wykładni zasady państwa prawnego w orzeczniczej działalności Trybunału Konstytucyjnego. Z jednej strony można postawić pytanie, o to, która ze sprzecznych postaw — pasywna czy aktywna — lepiej służy państwu określanemu tym mianem. Z drugiej, od momentu zapisania jej w przepisach konstytucyjnych, zasada ta, w stopniu nieporównywalnym z żadną inną, podlegała i wciąż podlega — niezależnie od deklaracji samego TK — niewątpliwie twórczej wykładni. Przedmiotem zainteresowania niniejszego rozdziału, zgodnie z tematem pracy, będzie ten drugi aspekt. Wyjątkowa mnogość tych zasad „odnalezionych” przez TK w zwięzłej formule „państwa prawnego” zaowocowała szeroką dyskusją na temat dopuszczalności takiej wykładni i pytaniem o walor normatywny zasad szczegółowych. Zmiany konstytucyjne z 1997 r. polegające na wyrażeniu *explicite* w treści ustawy zasadniczej szeregu tych zasad⁹, spowodowały, że klauzula państwa prawnego nie może już być tak pojemną (by nie powiedzieć „inspirującą”) podstawą interpretacji. Obecna praktyka orzecznicza Trybunału (zaprezentowana we wcześniejszych rozdziałach) pokazuje jednak, że — zgodnie zresztą z wyraźną deklaracją zawartą w orzeczeniu K 36/98 — omawiana zasada ma charakter otwarty i jest nadal traktowana bardzo szeroko. „[...] szereg treści składających się na istotę »demokratycznego państwa prawnego« nie został odrębnie wyrażony w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 Konstytucji. Wszędzie tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem wyjścia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego”¹⁰. Nie znaczy to, że zasady szczegółowe państwa prawnego nie podlegają ograniczeniom; wręcz przeciwnie, jak była o tym mowa w poprzednich rozdziałach, TK sformułował i uzasadnił wiele wyjątków od nich¹¹.

1999, s. 310. Są to opinie zbyt skrajne, gdyż legitymacja, o której mowa nie może dokonywać się przez sam fakt rozpowszechniania się sądownictwa konstytucyjnego.

⁹ Zob. rozdział III.1.

¹⁰ Wyr. z 13.04.1999 r.

¹¹ M. Kordela tłumaczy to przez odwołanie się do „pierwotnej »pustości«” (nieokreśloności) pojęcia państwa prawnego, a więc braku jego samoistnej konkretnej treści, w związku z tym za nietrafne uważa stanowisko dopuszczające jakiegokolwiek ograniczenia tej wartości. Szczegółowe

1.1. Sposób wykładni zasady państwa prawnego

1.1.1. Wnioskowanie „z normy o normie”

Zgodnie z konsekwentnie prezentowaną przez TK opinią w swojej wykładni dotyczącej zasady państwa prawnego, organ ten „[...] niczego nie ujmuje ani niczego nie dodaje do systemu obowiązujących norm prawnych, lecz stwierdza, jaka jest treść tych norm. Stąd można mówić o »deklaratoryjnym« a nie prawotwórczym charakterze wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny»¹². Stanowisko to uzasadnia, powołując się na klasyczną zasadę podziału władz i swoje miejsce ustrojowe w systemie władz państwowych, co — jak słusznie zauważa T. Gizbert-Studnicki — jest niezwykle lakonicznym wyjaśnieniem¹³. Należy też gwoli ścisłości zauważyć, że zasygnalizowany wyżej problem sprowadza się nie tyle do aprobaty interpretacji deklaratoryjnej i zakazu wykładni prawotwórczej (którego w systemie *cywil law* siłą rzeczy się nie kwestionuje) lecz do pytania o to, czy i kiedy wykładnia może mieć charakter twórczy.

Jeśli chodzi o objaśnienie, w jaki sposób organ ten był zdolny dostrzec w zasadzie państwa prawnego tak szeroki zakres innych treści, to chronologicznie pierwszym uzasadnieniem, jakie można dostrzec analizując przedmiotowe orzecznictwo i odwołując się do literatury, było powoływanie się na tzw. technikę wnioskowania „z normy o normie”. Omawiana zasada przedstawiana była jako złożona z dyrektywalnie pojmowanych zasad szczegółowych, innymi słowy była zbiorczym wyrażeniem szeregu zasad, z których każda może stanowić

wartości państwa prawnego mają z kolei „określone z góry — choćby minimalne — zawartości treściowe, które w zindywidualizowanych okolicznościach nie mogą być jednocześnie zrealizowane w tak samo wysokim stopniu”. Zob. tejsze autorki *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2001, s. 49. Wydaje się, że jakkolwiek koncepcja „pierwotnej »pustości«” jest atrakcyjną propozycją uzasadnienia występującego w orzecznictwie poglądu o braku możliwości ograniczenia zasady państwa prawnego, to jednak jest ona trudna do przyjęcia w związku z istnieniem bardzo rozbudowanej doktryny dotyczącej tej zasady, do której Konstytucja odsyła organy stosujące prawo.

¹² Zob. uchwała z 07.03.1995 r., W 9/94.

¹³ T. Gizbert-Studnicki, *Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne prawo i prawnoznawstwo*, Toruń 1998, s. 77.

samoistną podstawę oceny konstytucyjności¹⁴. W związku z takim podejściem pozostawała aprobowana przez TK definicja zasad konstytucyjnych, za które uznawał nie tylko normy konstytucyjne *expressis verbis* wyrażone w jej tekście, ale też normy „implikowane” z treści postanowień Konstytucji i stanowiące rodzaj ich uogólnienia¹⁵. Co więcej, TK stosował tzw. dwustopniowe wnioskowanie inferencyjne, polegające na tym, że „wyprowadzał” z zasady państwa prawnego zasadę ogólną, a następnie „wydedukowywał” z niej kolejne zasady, tak że nie tylko ta pierwsza była zasadą złożoną, ale również jej zasady szczegółowe. I tak, np. z zasady państwa prawnego wynikała zasada ochrony zaufania a z niej następnie zasada ochrony praw nabytych¹⁶.

Wieloletnia działalność orzecznicza i niezwykle częste sięganie do zasady państwa prawnego jako wzorca oceny konstytucyjności doprowadziło w konsekwencji do mówienia o tzw. konstytucji sądowej¹⁷, jak zwykle się nazywało zasady, reguły i wartości konstytucyjne, które choć nie wyrażone *explicite* w postanowieniach Konstytucji, uznać należy — przez pryzmat orzecznictwa TK — za integralny element porządku konstytucyjnego RP. Jest to zresztą — o czym wspomniano wyżej — proces charakterystyczny dla wszystkich krajów, w których istnieje sądownictwo konstytucyjne¹⁸.

Sam Trybunał przyznaje, że oceniając konstytucyjność przepisów, opiera się nie tylko na ich zgodności z dosłownym brzmieniem przepisu będącego wzorcem kontroli, ale bierze również pod uwagę dorobek doktryny i orzecznictwa oraz musi uwzględniać „pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów”. Jest to tzw. *acquis constitutionnel*, czyli „zespoły zasad i wynikających z nich konsekwencji, nie tylko wyrażonych wprost w treści przepisów, ale także będących dorobkiem interpretacyjnym Konstytucji”¹⁹. Sam fakt istnienia

¹⁴ Szczegółowe omówienie tej kwestii zob. E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 201 i n.

¹⁵ Zob. już w wyr. z 05.11.1986 r., U 5/86.

¹⁶ E. Morawska, *Klauzula państwa ...*, s. 200–205.

¹⁷ Określenie za E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 380.

¹⁸ K. Füüzër w odniesieniu do działalności orzeczniczej węgierskiego Sądu Konstytucyjnego pisze o jego znaczącej roli w tworzeniu na Węgrzech konstytucyjnego państwa prawa oraz, że Węgry nie byłyby takim państwem, gdyby nie „niewidzialna konstytucja”. Por. *tenże*, *The Invisible Constitution An Inquiry through the Sociology of Knowledge into Hungarian Constitutional Adjudication*, Joint Meetings of the Law and Society Association and the Research Committee on Sociology of Law, Glasgow 1996, s. 1 i 12.

¹⁹ Wyr. z 20.11.2002 r., K 41/02.

acquis constitutionnel nie podlega kwestionowaniu, kontrowersje budzić może natomiast proces dochodzenia do jego zawartości treściowej i sposób jego uzasadniania. Krytyka zaprezentowanego podejścia TK sprowadza się do pytania o teoretyczne uzasadnienie techniki wykładni stosowanej przez TK i do zarzutu, że prowadziła ona do uczynienia z zasady państwa prawnego „worka bez dna”, „psudolegitymizacji”, „wytrychu otwierającego wszystkie drzwi” itp.²⁰.

Nie podlega kwestionowaniu fakt, że obok norm ustanowionych w formie przepisów prawnych moc obowiązująca przysługuje również tym, które zostały z nich wywnioskowane za pomocą określonych reguł inferencyjnych. W logice w odniesieniu do norm mówi się o możliwości logicznego (w specyficznym rozumieniu), instrumentalnego oraz opartego na analogii (*analogia iuris*) wynikania norm z norm²¹. Sprawa jest o tyle skomplikowana, że w przypadku tematu wnioskowań prawniczych wątpliwością natury zasadniczej jest pytanie o samą możliwość wynikania norm z norm, jako wypowiedzi, którym nie można przypisać wartości prawdy lub fałszu (normy nie są zdaniem w sensie logicznym). Zakładając, że wynikanie to może mieć miejsce i chcąc przypisać orzeczniczej działalności TK w zakresie wydedukowywania kolejnych szczegółowych zasad państwa prawnego jakiś określony typ wnioskowania, to można by uznać, że w największym stopniu odwołuje się on w niej do dyrektywy instrumentalnego nakazu i *analogii iuris*. Jeśli chodzi o typ pierwszy, rozumowanie to da się przedstawić następująco: realizacja, np. zasady jasności i precyzji przepisów czy poszanowania praw nabytych, jest działaniem koniecznym do realizacji zasady państwa prawnego. Schemat drugiego polegałby na przyjęciu obowiązywania tych zasad szczegółowych, jako znajdujących potwierdzenie aksjologiczne w ocenach uzasadnionych według naszego domysłu, wyrażoną wprost w Konstytucji normą mówiącą o państwie prawa.

Sam Trybunał w swoim orzecznictwie, w zakresie wykładni zasady państwa prawnego, nie określa, jakie wnioskowanie stosuje, stwierdza jedynie ogólnikowo, że dana zasada (np. nieretroakcji) „wynika”, „jest wydedukowana”

²⁰ Zob. więcej na ten temat, E. Morawska, *Klauzula państwa ...*, s. 207–208. Autorka pisze o podobnej krytyce, którą kierowano w Niemczech wobec Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, *Tamże* s. 91. W odniesieniu do węgierskiego TK spotkać można opinie o jego „radosnej twórczości”. Zob. A. Sajo, *Jak rządy prawa zabiły węgierską reformę systemu opieki społecznej*, *East European Constitutional Review*, 1997.

²¹ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2001, s. 247 i n.

lub też „jest konsekwencją” normy z art. 2 Konstytucji (wcześniej art. 1)²². Rozumowanie to ma w orzecznictwie TK ugruntowaną pozycję i dodatkowo akceptację wśród przedstawicieli dogmatyki prawa konstytucyjnego przyjmujących, że zasady szczegółowe państwa prawnego są po prostu następstwem przyjęcia pewnej doktrynalnej koncepcji państwa prawnego i nie może być mowy o prawotwórstwie Trybunału przy ich definiowaniu²³. Wydaje się jednak, że będący konsekwencją zajmowania przez TK pozytywistycznego stanowiska i stale przez niego podkreślany związek między zasadami wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji a jej tekstem daje się zakwestionować z punktu widzenia zupełnie odmiennych koncepcji wykładni.

Po pierwsze, za zwolennikami niepozytywistycznej filozofii wykładni prawa, można zauważyć, że podstaw obowiązywania szczegółowych zasad państwa prawnego należy szukać nie w normie mówiącej o państwie prawnym, lecz w pozatekstowych zasadach słuszności czy sprawiedliwości²⁴, co byłoby bardziej przekonujące niż prezentowane przez TK uzasadnienie. Podobne stanowisko wypływa chociażby w koncepcji inspirowanych jusnaturalizmem, według których prawotwórcze orzeczenia sądów konstytucyjnych są odbiciem faktu, że sąd ma do czynienia nie z jedną, ale dwiema konstytucjami. Obok „ograniczonego w swej treści aktu prawa stanowionego” występuje „konstytucja zupełna — normatywna konstrukcja państwa (swoisty „duch” ustroju), która jest przez sędziów konstytucyjnych poznawalna. Jeżeli konstytucja pisana milczy w danej sprawie albo nie powinna zostać zastosowana, sędziowie nie mogą

²² W. Pogasz zauważa, że jest to typowa postawa dla autorów głoszących, że dana zasada obowiązuje prawnie, albowiem rzadko pokazują oni „krok po kroku drogę, która ich doprowadziła do zajęcia takiego stanowiska. Przeważnie nie powołują się na konkretne dyrektywy walidacyjne, interpretacyjne czy inferencyjne, które faktycznie w sposób często nie w pełni uświadomiony zakładają w swoich rozważaniach”. Zob. *tenże*, *O legitymowaniu zasad prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1987, zeszyt 2, s. 134.

²³ Por. np. K. Działocha, W. Gromski, *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, *PIP* 1995, nr 3, s. 4–16; podobnie S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 11–28.

²⁴ Zob. L. Morawski, *Spór o pojęcie...*, s. 3–12. Zauważmy na marginesie, że są to również dwie główne zasady, na których opiera się tradycja *common law*. Pierwsza z nich oznacza nakaz rozstrzygania spraw na podstawie indywidualnej oceny sędziów, druga oznacza nakaz podobnego traktowania podobnych przypadków. Zob. M. Smolak, *Uzasadnianie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej*, Kraków 2003, s. 194.

uchylić się od odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność danego badanego aktu, rozstrzygają na podstawie normy konstytucji zupełnej (bezwzględnie wiążącej), która tym samym, ujawniając się w postaci tekstu orzeczenia, staje się częścią konstytucji pisanej („ujawnia” się w postaci precedensu)”²⁵.

Jeśli zaś mowa o pozytywistycznym ujęciu wykładni prawa, to trzeba w pierwszej kolejności zauważyć, że twierdzenia tego kierunku w jurysprudencji uległy tak daleko idącym modyfikacjom, iż dało to podstawę do wyodrębnienia nie tylko tzw. pozytywizmu „miękkiego”, ale i postawienia tezy, iż wobec zanegowania przez zwolenników tego kierunku jego podstawowych założeń, jest on w gruncie rzeczy „martwy”²⁶. Twierdzenie TK, iż w swej wykładni jedynie „stwierdza jaka jest treść norm” dałoby się utrzymać jedynie na gruncie twardej wersji pozytywizmu reprezentowanego przez J. Austina²⁷. Tymczasem najważniejsi współcześnie zwolennicy pozytywizmu wycofali się z twierdzenia, iż prawo jest systemem zupełnym a stosowanie prawa polega jedynie na dedukowaniu konsekwencji z norm prawnych i dopuścili tym samym zjawisko kreatywnej jego wykładni. L.A. Hart mówił w tym kontekście o *open texture of law*, a więc semantycznej otwartości i niedookreśloności pojęć konstruujących system prawny, a także przyznał, że źródłem norm prawnych może być kryterium interpretacyjne²⁸. R. Dworkin uważa prawo za „fakt interpretacyjny”, który dopiero w procesie jego stosowania podlega właściwemu opracowaniu. Zadaniem sędziów i nauki prawa jest poszukiwanie jak najlepszego rozumienia prawa w kontekście norm i wartości kultury²⁹. J. Raz dopuszcza, w sytuacji istnienia potrzeby społecznej, dokonywanie przez sędziów innowacyjnej interpretacji prowadzącej w konsekwencji do zmian rozumienia pierwotnego tekstu konstytucji³⁰.

²⁵ Por. J.C. Douence, B. Faure, *Y a-t-il deux constitutions?*, RFDA 2000, s. 746 i n.; za A. Sulikowski, *Tworzenie prawa...*, s. 30.

²⁶ Określony stosunek do wykładni prawa jest oczywiście jedynie elementem składowym doktryny pozytywistycznej. Zob. L. Morawski, *Pozytywizm „twardy”, pozytywizm „miękki” i pozytywizm „martwy”, Ius et Lex*, 1/2003, s. 321–345; T. Pietrzykowski, *„Miękki” pozytywizm i spór o regułę uznania*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 97 i n.

²⁷ Teorii, w myśl której interpretator jedynie odtwarza treść istniejących reguł bronił on w wydanej w 1832 r., *The Province of Jurisprudence Determined*. Por. L. Morawski, *Pozytywizm „twardy”...*, s. 334.

²⁸ Zob. L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 171 i n.

²⁹ R. Dworkin, *Imperium prawa*, Wolters Kluwer 2006, s. 33–35.

³⁰ A. Sulikowski, *j.w.*, s. 31. Autor odsyła do J. Goldsworthy, *Raz on constitutional interpretation*, *Law and Philosophy* nr 22, 2003.

Wypowiedzi te, niezależnie od różnic jakie dzielą autorów w poszczególnych kwestiach, są wyraźnym zakwestionowaniem charakterystycznej dla pozytywizmu tekstowej koncepcji prawa, zgodnie z którą pojęcie prawa jest identyczne z ogółem obowiązujących tekstów prawnych.

Przypomnijmy, iż celem wykładni prawa jest ustalenie znaczenia określonych przepisów lub ich fragmentów zgodnie z przyjętym w orzecznictwie i doktrynie systemem dyrektyw wykładni. W procesie interpretowania prawa przez Trybunał Konstytucyjny (jak również inne podmioty stosujące prawo) o nadaniu przepisowi (jego fragmentowi) określonego znaczenia decydują nie tylko reguły semantyczne języka, ale również względy systemowe (przepis występuje zawsze w ramach jakiegoś aktu normatywnego, a on w ramach systemu prawa) i funkcjonalne (uwzględniamy intencje normodawcy, konsekwencje określonego rozumienia, czynniki społeczne, ekonomiczne, moralne, polityczne itp.), a każde odbiegnięcie od językowego znaczenia terminu — jeśli oczywiście przyjmiemy, że prawo nie jest tożsame z literą ustawy — nie oznacza wcale tworzenia prawa. Faktu tego nie zmienia powszechna i bezsprzeczna akceptacja w większości krajów pierwszeństwa językowych reguł wykładni; punktem wyjścia w procesie wykładni powinna być zawsze analiza kontekstu językowego danego przepisu tak, że jeśli przepis jednoznacznie formułuje normę postępowania, to tak właśnie należy ów przepis rozumieć. TK pisze, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego³¹. Do przekroczenia granicy językowego znaczenia potrzebne jest „silne uzasadnienie aksjologiczne odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych”³². Wydaje się, że prezentowanie tego poglądu wiąże się nie tylko z przekonaniem Trybunału, że to właśnie językowa metoda interpretacji w największym stopniu gwarantuje odtwórczy charakter wykładni. Ma ono również na celu odparcie ewentualnych zarzutów wobec tego organu o sądowe prawotwórstwo poprzez zademonstrowanie postawy polegającej na tradycyjnym postrzeganiu roli sądów w ramach trójpodziału władz. Zwróćmy jednak uwagę na fakt, że ocena czy w konkretnym przypadku wystąpiło „silne uzasadnienie

³¹ Por. wyr. z 28.06.2000 r., K 25/99. L. Morawski zauważa, że w orzecznictwie sądów pierwszeństwo to jest traktowane jako „wręcz podstawowy warunek funkcjonowania prawa w państwie prawnym”, *Tenże, Wykładnia w...*, s. 20.

³² Wyr. K 25/99.

aksjologiczne” przemawiające za „przekroczeniem granicy językowego znaczenia tekstu” należy do samego TK.

Z związku z problematyką stosowanych przez TK przy interpretacji zasady państwa prawnego kanonów wykładni, koresponduje pytanie o to, w jakim stopniu kierowane przeciwko Trybunałowi ze strony doktryny zarzuty o niekonsekwentnym przechodzeniu z kontekstu językowego do reguł pozajęzykowych³³, czy też braku spójnej teorii wykładni³⁴, można odnieść do analizowanego w pracy fragmentu orzecznictwa. Wyprowadzenie szerokiego zbioru zasad szczegółowych z zasady państwa prawnego było bowiem możliwe przez częste sięganie do dyrektyw systemowych i funkcjonalnych. Stosowanie rozmaitych metod wykładni, w związku z bardzo silnym uwikłaniem aksjologicznym terminu państwo prawne, prowadzić może więc w prostej linii do wniosku, że wybory dokonywane przez Trybunał nie mają charakteru prawnego, lecz są uzasadnione, np. politycznie czy ideologicznie.

Pozostawiając powyższą kwestię na obecnym etapie rozważań otwartą, należy — tłumacząc niejako dużą dozę autonomii, z jakiej może korzystać TK, jako interpretator tekstu prawnego — zasygnalizować fakt, że dyrektywy wykładni nie stanowią raz na zawsze zamkniętego i uporządkowanego zbioru reguł. Jako pozostający poza prawnym uregulowaniem wytwór tradycji i kultury prawnej, mają charakter dynamiczny, a więc podlegają zmianom. Jak wyjaśnia się w doktrynie dostarczają one jedynie mocniejszych lub słabszych argumentów, za tym, iż norma ma mieć określone znaczenie, o ostatecznym rozumieniu nie przesądzając³⁵. W teoriach postmodernistycznych wykładni podnosi się nawet, iż podstawową zasadą jest reguła braku reguł wykładni³⁶.

Na niewiele zdaje się pomocnym fakt, że mimo tych rozbieżności generalnie akceptuje się — jak już wspomniano — pierwszeństwo rezultatu wykładni językowej, bo często wobec niejednoznacznego jej wyniku, a więc istnienia kilku możliwych znaczeń, trzeba sięgać do pozostałych reguł wykładni.

³³ Por. A. Kozak, *Rodzaje wykładni prawa w uchwałach Trybunału Konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 1997, s. 66.

³⁴ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Teoria wykładni...*, 75.

³⁵ Por. L. Morawski, *Wykładnia w ...*, 77.

³⁶ Por. M. Smolak, *Legalizm a polityczne problemy sądowej wykładni prawa*, [w:] *Prawoznawstwo a...*, s. 168.

Do właściwości lingwistycznych języka prawnego jako odmiany języka potocznego należy jego otwartość, nieostrość, wieloznaczność, wartościujący charakter wielu jego pojęć. Dlatego nie każde odejście od znaczenia wskazanego przez reguły semantyczne musi oznaczać tworzenie prawa; rozstrzygać o tym muszą inne argumenty.

Fakt istnienia licznych trudności z wyznaczeniem ścisłej granicy między interpretowaniem prawa a jego tworzeniem³⁷ leży u podstaw formułowania w teorii różnorodnych, niestety niedoskonałych (tym bardziej, gdy mówimy o interpretacji standardu ogólnego, jakim jest zasada państwa prawnego), propozycji rozstrzygnięcia tego problemu. Wypada zgodzić się z A. Sulikowskim, że na tle tych konstrukcji stosunkowo użyteczne wydaje się być kryterium celu rozstrzygnięcia³⁸. Mówi ono, że interpretator powinien mieć przede wszystkim na celu ustalenie znaczenia przepisu prawnego choćby za pomocą „nowych, wykreowanych i niestosowanych dotychczas w praktyce prawniczej działań interpretacyjnych”³⁹. Natomiast jeśli sędzia nastawiony jest na realizację jakichś celów społecznych i czyni to przy pomocy „stworzonego *ad hoc* instrumentu, nie uzasadniając jego użycia relacją z istniejącym prawem, bądź traktując argumentację jako kamuflaż dla motywów swojego działania (najpierw rozstrzygnięcie, potem budowa argumentacji) [...]”⁴⁰, to mamy do czynienia z orzeczeniem prawotwórczym. Zastosowanie tego kryterium również, niestety, nie pozwala jednoznacznie przesądzić, jaki charakter mają orzeczenia TK interpretujące zasadę państwa prawnego, zwłaszcza jeśli oceniać na tle zdecydowanie aktywniejszych i bardziej zorientowanych trybunałów w innych krajach, np. Sądu Najwyższego RPA, który nie sięgając nawet po taki kamuflaż, wyraźnie i konsekwentnie

³⁷ Co więcej, jak podnosi R. Sarkowicz, nie można w sposób klasyfikacyjny rozstrzygnąć, które orzeczenia są, a które nie są twórczymi, lecz jedynie można określić stopień ich twórczego charakteru. Według niego rozróżnienie to ma charakter umowny, gdyż zależy od punktu odniesienia, którym może być językowe znaczenie tekstu lub kontekst językowy wraz z kontekstami pozajęzykowymi. Por. *tenże*, *Uwagi o współczesnej interpretacji prawniczej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod. red. S. Wronkowskiej, Kraków 2005, s. 26.

³⁸ Jest ono nawiązaniem do wskazanego przez J. Wróblewskiego podstawowego założenia polityki prawa — a więc uznania jej za działalność celową oraz omawianego przez niego modelu racjonalnego prawodawcy, czyli takiego, który trafnie dobiera środki do założonego celu. Zob. *tenże*, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 38, 46 i n.

³⁹ A. Sulikowski, *Tworzenie prawa...*, s. 29.

⁴⁰ *Tamże*, s. 29.

realizuje cel polityczny państwa, jakim jest pojednanie narodowe po podziałach społecznych z okresu apartheidu. Bez wątpienia wnioskowanie z normy o normie można krytykować jako proces, który w gruncie rzeczy polega na każdorazowym wyposażeniu pojęcia państwa prawnego w określone wartości, tylko po to aby te wartości następnie wyinterpretować⁴¹. Główna trudność polega jednak na braku możliwości jednoznacznego stwierdzenia jakoby polski TK kierował się realizacją jakiegoś jednego przewodniego celu społecznego; różne cele (np. realizacja zasady sprawiedliwości, bezpieczeństwa obywateli) pojawiają się jako dobra konstytucyjnie chronione, między którymi Trybunał musi niejednokrotnie wybierać. Nie jest on skłonny ze swej strony przyznać jakoby czynił coś ponad proste zastosowanie norm do danej sytuacji i starannie ukrywa ewentualne motywy, zawsze starając się wykazać adekwatną relację rozstrzygnięcia z prawem pozytywnym. Być może jest zresztą tak, że już sama różnorodność spraw podejmowanych przez TK w zakresie wykładni omawianej w pracy zasady i wielość krzyżujących się w ich ramach interesów skutkuje tym, że sposób uzasadniania wskazanych w pracy orzeczeń sprawia niejednokrotnie wrażenie przygotowanego na potrzeby danej sprawy⁴².

1.1.2. Klauzula generalna państwa prawnego

Zarzuty mówiące o prawotwórczym charakterze orzeczeń dotyczących zasady państwa prawnego TK odpiera, wskazując, że przepis art. 2 (wcześniej art. 1) Konstytucji zawiera klauzulę generalną, a więc konstrukcję o charakterze ogólnym, której zasadniczą cechą jest otwarcie systemu prawnego na pewne wartości, jego uelastycznienie, rozszerzenie luzu decyzyjnego itp. Przyjmij-

⁴¹ Najdobitniej skrytykował to J. Nowacki, twierdząc, że argumentacja stosowana przez TK jest „absolutnie nie do przyjęcia”, a „z klauzuli »państwo prawne« i to według wszelkiego rozumienia wynika, nie wynika nic: ani nie wynika, że przepisy o tzw. wstecznej mocy obowiązującej mogą być ustanawiane, ani to, że ustanawiane być nie powinny [...]. Klauzula państwa prawnego nie rozstrzyga tu niczego.” J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 109.

⁴² Mam tu na myśli, np. zmienne podejście do tej samej sprawy, co uwidoczniło się, jak już wspomniano — przy okazji zróżnicowanego rozumienia zasady *lex retro non agit*, raz jako materialnej, innym razem jako formalnej. Jak zarzucał Trybunałowi przed paru laty W. Sadurski, jest on „łagodny jak baranek”, gdy w grę wchodzi naruszenia wolności politycznych i obywatelskich, ale „groźny jak lew”, gdy broni emerytów i rencistów przed „skapstwem socjalistyczno-ludowego rządu, niedostatecznie — zdaniem Trybunału — realizującego ideę sprawiedliwości społecznej”. Zob. *tenże*, *Cała władza w ręce Trybunału*, Rzeczpospolita z 20.08.1996 r.

my, jak we wcześniejszych rozdziałach, dwa podstawowe założenia: ogólne — za L. Leszczyńskim — że klauzula generalna jest niedookreślonym znaczeniowo zwrotem języka prawnego, odsyłającym do ocennych i ogólnie ukierunkowanych kryteriów pozaprawnych, którego konkretna treść ustalana jest w procesie stosowania prawa, a także — za Z. Ziemińskim — że zwrot mówiący o państwie prawa można traktować jako tzw. klauzulę II typu, a więc upoważniającą organ do podejmowania decyzji w oparciu o pozaprawne zasady postępowania mające uzasadnienie aksjologiczne w ocenach ogólnych⁴³. Uczynimy jednak też zastrzeżenie, że pojęcie klauzul jest na tyle kontrowersyjne, iż w doktrynie brak powszechnej zgody co do ich rozumienia i katalogu. W wielu opracowaniach dotyczących tej problematyki zasady państwa prawnego nie wymienia się wśród klauzul generalnych⁴⁴. Co więcej na tle sformułowanego przez L. Leszczyńskiego kryterium odróżnienia klauzul od zasad prawa, nie można z całą pewnością stwierdzić, jaki charakter ma przepis art. 2 w zakresie proklamującym demokratyczne państwo prawne. Wymagałoby to przesądzenia, czy odwołuje się on do aksjologii wewnętrznej czy zewnętrznej w stosunku do systemu prawa. Uzasadniając szeroki zakres rozumienia pojęcia państwa prawnego, TK najczęściej powołuje się na istnienie utrwalonego rozumienia tej normy w doktrynie i praktyce prawniczej⁴⁵, co — podążając za L. Leszczyńskim — cechuje zasady prawa⁴⁶. Czy jednak można przyjąć, że rozumienie to zostało uzyskane w ramach „wartości systemu prawa”? Przecież wypełnianie treścią nie posiadającego „samoistnie konkretnej treści” pojęcia odbywało się przy odwoływaniu do bardzo szerokiego zbioru wartości prawnych, ale też politycznych czy ekonomicznych, a na taki a nie inny przebieg ewolucji znaczeniowej terminu państwo prawne wpłynęły głównie fakty pozaprawne (np. historyczne czy socjologiczne)⁴⁷.

W przypadku klauzul generalnych niejako naturalnie pojawia się dla sędziego umocowanie do pewnego stopnia dyskrecjonalności. Ich otwarty cha-

⁴³ Zob. więcej na ten temat w II rozdziale.

⁴⁴ Por. np. T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, PiP 1997, nr 11–12, s. 134–147; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.

⁴⁵ Zob. np. orzeczenia z 15.09.1998 r., K 10/98, 03.10.2001 r., K 27/01 w zakresie odesłań do „utrwalonej doktryny”, a z 17.10.2000 r., SK 5/99 w zakresie nawiązania do orzecznictwa.

⁴⁶ L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych...*, s. 39–43.

⁴⁷ Por. M. Kordela, *Zarys typologii...*, s. 50–52.

rakter sprawia, że uzasadnione staje się poszukiwanie znaczenia zwrotu przez odwołanie się do innych niż językowa reguła interpretacji. Klauzuli generalnej nie da się zastosować w tzw. bezpośrednim rozumieniu, ponieważ trudno w odniesieniu do niej stwierdzić istnienie izomorfii, czyli pełnego odpowiadania przepisowi sytuacji⁴⁸. Jak już pisano, jest konstrukcją o charakterze ogólnym, której zasadniczą cechą jest otwarcie systemu prawnego na pewne wartości, uelastycznienie, rozszerzenie luzu decyzyjnego itp. Organ stosujący prawo może odczytać treść klauzuli generalnej, opierając się zarówno na prawie pozytywnym, jak i na systemie pozaprawnych ocen, norm i reguł. Dominujący w orzecznictwie sądowym legalistyczny styl decyzji interpretacyjnych, który cechuje profesjonalizm i formułowanie uzasadnień w języku prawnym, ustępuje w przypadku klauzul i terminów wartościujących stylowi substancjalnemu, a więc odwoływaniu się do racji etycznych, ekonomicznych czy zasad racjonalności⁴⁹.

Problematyczność klauzul można, zdaniem TK, wyeliminować przez odpowiednie ukształtowanie procesu ich stosowania. W dotyczącym klauzuli z art. 5 k.c. (zasady współżycia społecznego) uzasadnieniu do wyroku SK 5/99 i powtórzonym następnie, w bardziej ogólnym kontekście, wyroku K 4/03 Trybunał wskazał kryteria praworządnego posługiwania się klauzulami, a więc pozwalającego uniknąć prawotwórstwa i stwarzania zagrożenia dla osiągnięcia maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie przepisu. Naruszenie tych wymogów pojawia się w trzech sytuacjach: przesłanki rozumienia klauzuli generalnej mają nie tylko obiektywny, ale też subiektywny charakter (1); treść klauzuli nie stwarza dostatecznych gwarancji, że jej interpretacja orzecznicza stanie się jednolita i ścisła tak, żeby była zapewniona możliwość przewidzenia określonego rozstrzygnięcia (2); z brzmienia klauzuli można wyprowadzać uprawnienia prawotwórcze sądów (3)⁵⁰.

Zaprezentowaną w powyższych orzeczeniach postawę, polegającą na próbie ścisłego określenia zakresu luzu interpretacyjnego i dowolności, jaka jest przy stosowaniu klauzuli dopuszczalna, odczytywać trzeba jako kolejne

⁴⁸ Określenie za J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 117.

⁴⁹ M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura...*, s. 95.

⁵⁰ Por. wyr. z 17.10.2000 r., SK 5/99 oraz 11.05.2004 r., K 4/03. Podobnie w wyroku z 08.07.2008 r., P 36/07 w odniesieniu do klauzuli „niesłusznej korzyści”.

zadeklarowanie zajmowania przez TK stanowiska legalistycznego i pasywnego. W glosie do wyroku SK 5/99 L. Leszczyński zawiera uwagę, że żadna klauzula (niezależnie od tego jak „precyzyjnie” została określona) nie może gwarantować takiej jednolitości i ścisłości interpretacji, o jakiej mówi TK, a decydują o tym nie tylko względy językowe, ale też przede wszystkim „uwikłanie aksjologiczne”⁵¹. Nadto, w obszernym uzasadnieniu do wyroku, TK odniósł się do problemu w sposób ogólny, nie wyjaśniając, na czym polega obiektywność przesłanek rozumienia klauzuli ani prawotwórstwo sądowe. Element subiektywny, którym mogą być indywidualne zapatrywania, priorytety, własne odczucia sądu, jest zawsze obecny przy interpretacji klauzul⁵².

O ile jednak, wynikające z rozumowania TK milczące założenie „precyzji aksjologicznej” zasad wcale nie ma miejsca w przypadku zasad współżycia społecznego, to można mówić o jej występowaniu w odniesieniu do klauzuli państwa prawnego. Wynika to ze stosunkowo niedużego zakresu możliwych kontrowersji na temat jej rozumienia w doktrynie⁵³. Nie zmienia to oczywiście faktu, że — chociażby ze względu na „zmiennność elementów otoczenia” — wartość państwa prawnego nigdy nie jest do końca zamknięta, a swoiste „zamykanie” znaczenia państwa prawnego następuje w akcie stosowania prawa⁵⁴.

Wracając na koniec do zasygnalizowanego na wstępie rozdziału wskazanego przez TK w wyroku K 36/98 sposobu wykładni klauzuli państwa prawnego, to należy stwierdzić, że sprawa — nawet na gruncie deklaracji — nie przedstawia się jednoznacznie. Z jednej strony, Trybunał traktuje klauzulę bardzo szeroko, uznając ją za punkt wyjścia przy kontroli konstytucyjności w sytuacji braku szczegółowej normy konstytucyjnej albo w przypadku konieczności zharmonizowania poszczególnych norm oraz przyjmuje, że pełni ona funkcję „uzu-

⁵¹ Por. L. Leszczyński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 (sygn. Akt SK/5/99)*, Przegląd Sejmowy 3 (44) / 2001, s. 69.

⁵² Słusznie pisze w glosie L. Leszczyński, że nawet wówczas, gdy sąd „[...] stara się precyzyjnie ustalić preferencje społeczne (co ma stanowić, jak się wydaje, pewien aspekt obiektywizmu), to i tak czyni to w sposób intuicyjny (np. bez przeprowadzenia badań empirycznych) i jest uwikłany we własne oceny. [...] Subiektywizm jest tu więc naturalny; może być co najwyżej równoważony staraniami o ujęcie »intersubiektywne«”. *Tamże*. s. 70.

⁵³ W. Sadurski pisze w tym kontekście o „niewątpliwej treści centralnej” zasady państwa prawnego. Zob. *tenże*, *Cała władza...*

⁵⁴ Por. M. Kordela, *Zarys typologii...*, s. 51.

pełniącą i niekiedy dookreślającą zawartość praw i wolności”. Tak rozumiana może znajdować zastosowanie zwłaszcza w ramach metody wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją. Z drugiej strony TK za nietrafne uważa przywoływanie jako wzorca kontroli zgodności z Konstytucją art. 2, w sytuacji umocowania tych praw i wolności w sposób wyraźny w innych, jednoznacznie brzmiących normach konstytucyjnych. Z punktu widzenia tego problemu ważna jest wypowiedź zawarta w wyroku P 2/04, w której TK wyraźnie zastrzega, że klauzula państwa prawnego nie może być traktowana jako „decorum argumentacji konstytucyjnej, ogólny i zastępczy wzorzec, pochłaniający inne wprost i jednoznacznie określone w normach konstytucyjnych gwarancje praw jednostki”. Trybunał dostrzega, że dochodziłoby w ten sposób do „rozmycia treści tych praw i w konsekwencji do osłabienia ochronnych funkcji regulacyjnych samej Konstytucji”⁵⁵. Stanowisko to można uznać za wyjście naprzeciw podnoszonym w doktrynie postulatom, sugerującym, że TK powinien po 1997 r. wykazać większą niż dotąd ostrożność w odnajdywaniu w Konstytucji treści niepisanych, właśnie w związku z tym, że duża ich część została wyraźnie sformułowana w przepisach ustawy zasadniczej⁵⁶. Sprawdza się też prognoza L. Garlickiego⁵⁷ — TK bez trudności, w sposób niejako naturalny, przenosi dotychczasowy dorobek orzecznicy na grunt nowych uregulowań konstytucyjnych.

Analiza przedstawionych powyżej sposobów uzasadniania przez TK szerokiej treściowo wykładni zasady państwa prawnego prowadzi do wniosku, że niezależnie od tego, czy tłumaczyć to jej złożonym charakterem (składają się nią dyrektywalnie pojmowane zasady szczegółowe) czy byciem klauzulą generalną, nie jest to uzasadnienie doskonałe i — jak próbowano w pracy pokrótce wskazać — może budzić różne kontrowersje. Nosi ono nieraz znamiona sporządzanego na potrzeby chwili, zawsze jednak niejako w imię przywiązania do stanowiska pozytywistycznego (czy może raczej potrzeby oficjalnego jego prezentowania). Obydwa przedstawione sposoby uzasadniania prowadzą w gruncie rzeczy do

⁵⁵ Zob. wyr. z 28.07.2004 r., P 2/04.

⁵⁶ Podobny wydzźwięk mają w gruncie rzeczy postulaty formułowane w doktrynie niemieckiej w odniesieniu do działalności FTK, który przejawia tendencję, aby zwykle normy wyprowadzać bezpośrednio z konstytucji, mimo że zastosowanie zgodnej z konstytucją wykładni zwykłych ustaw prowadziłyby do tych samych wyników. Zob. Th. Würtenberger, *Zur Legitimität ...*, s. 65.

⁵⁷ Por. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12, s. 117.

zakwestionowania tekstowej koncepcji prawa. Pojęcie prawa w orzecznictwie TK, niezależnie od jego deklaracji, nie jest bowiem identyczne z ogółem obowiązujących tekstów prawnych. Z jednej strony mamy do czynienia z niekonkluzywnością reguł wykładni i wnioskowań prawniczych, w tym zwłaszcza wykładni funkcjonalnej i *analogii iuris*. Z drugiej strony, TK za naturalne uważa odwoływanie się do *acquis constitutionnel*.

W związku z powyższym TK powinien zaprzestać posługiwać się argumentami pozornymi (o wnioskowaniu czy wynikaniu norm z zasady państwa prawnego) i oficjalnie przyznać, że jego wykładnia siłą rzeczy musi mieć czasem charakter twórczy. Jest to z jednej strony nie tylko dopuszczalne w związku z istnieniem w doktrynie prawa względnie ustabilizowanej koncepcji⁵⁸ na temat zasady państwa prawnego, lecz z drugiej także naturalne, zważywszy zwłaszcza na szeroki kontekst aksjologiczny omawianej zasady i niedoskonałość wykładni językowej. Jest to wreszcie konsekwencja nie dającego się zakwestionować faktu, że prawo to współcześnie szereg dyrektyw o charakterze pozatekstowym, nawet jeżeli nie zostały one wyrażone wprost przez prawodawcę. Orzekanie w skomplikowanych sprawach nie polega wyłącznie na egzegezie pojęć prawnych, lecz jest decydowaniem o wyborze określonej wartości, która z punktu widzenia orzekającego najlepiej wyraża daną normę konstytucyjną. Bezwzględnie błędne jest zatem przeświadczenie TK, że stosowane przez niego metody wykładni niczego nie dodają do systemu obowiązujących norm prawnych, a tylko stwierdzają jaka jest ich treść. Jak zgodnie przyznają prezentujący nawet odmienne stanowiska w kwestii oceny poczyniań TK przedstawiciele doktryny, „okoliczność, że wykładnia dokonywana przez Trybunał jest (lub bywa) »twórcza«, a nie deklaratoryjna nie przesądza jeszcze o tym, iż Trybunał tworzy prawo”⁵⁹, a „zakazowi wykładni prawotwórczej nie przeczy okoliczność, iż prawo w wyjątkowych okolicznościach toleruje wykładnię twórczą, a w każdym razie zezwala na odstępianie od sensu literalnego przepisu”⁶⁰. Konsekwentne

⁵⁸ W. Pogasz tłumaczy, że w takiej sytuacji sięganie po wykładnię rozszerzającą jest usprawiedliwione, gdyż doktryna prawnicza pełni funkcję korygującą w stosunku do niedoskonałego językowo tekstu ustawy, a nie zmienia go pod pozorem dokonywania jej wykładni. Zob. *tenże*, *O legitymowaniu...*, s. 130.

⁵⁹ T. Gizbert-Studnicki, *Teoria wykładni...*, s. 83. W artykule nawiązana została polemika ze stanowiskiem L. Morawskiego zaprezentowanym [w:] *Precedens a wykładnia*, PiP 1996, nr 10, s. 6 i n.

⁶⁰ L. Morawski, *Wykładnia w...*, s. 21.

deklarowanie przez Trybunał stanowisko da się jedynie tłumaczyć obawą zasiadających w nim sędziów przed jeszcze większą krytyką w razie otwartego przyjęcia perspektywy „trzeciej izby”. Ten najlepszy zdaniem, W. Sadurskiego, sposób legitymowania abstrakcyjnej kontroli sprawowanej przez sądownictwo konstytucyjne, jednocześnie stawia pod znakiem zapytania zasadność podtrzymywania obecnego składu sądów złożonego wyłącznie z prawników⁶¹.

2. AKTYWIZM ARGUMENTACYJNY

Niekwestionowaną specyfiką większości spraw rozpatrywanych przez wyższe instancje sądowe jest ich skomplikowany charakter. Wynika on z zawężenia ocenianych przepisów czy konieczności wyważenia racji społecznych, ekonomicznych, moralnych itp. W sposób pierwotny wiąże się też ze złożonym charakterem samej idei prawa, na który zwracał uwagę już np. G. Radbruch, a którego tezy — w kontekście omawianego obecnie problemu — mogą być adekwatnym punktem wyjścia do dalszych rozważań. Otóż filozof ten uznawał trójelementowość idei prawa, na którą składać się miały: sprawiedliwość, celowość i bezpieczeństwo prawne. Antynomiczny charakter prawa polega na tym, że te trzy składniki, choć koncepcyjnie równoważne — mogą w konkretnej rzeczywistości społecznej, w różnych epokach historycznych wchodzić ze sobą w ostry konflikt. W istnieniu wewnętrznych antynomii, wprowadzających przecież element względności, Radbruch nie upatruje słabości systemu prawa, a wręcz przeciwnie — uważa, że każdy ze składników wymaga dopełnienia pozostałych, w sposób pozwalający na dopasowanie formy i treści prawa do danych warunków. Określenie relacji między nimi filozof pozostawia do rozstrzygnięcia przez poszczególne systemy polityczne⁶². Zważywszy współcześnie na bardzo szerokie, w porównaniu do czasów, w których tworzył G. Radbruch, kompetencje organów stosujących prawo i ich polityczne zaangażowanie, można

⁶¹ W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe 2008, s. 70. Autor mówi w tym kontekście o przedstawicielskiej roli sądu konstytucyjnego, jako organu, którego działalność we współczesnych skomplikowanych sprawach polega na dokonywaniu podstawowych wyborów w sferze wartości.

⁶² Por. G. Radbruch, *Zarys filozofii prawa*, Warszawa 1938, s. 100–108.

skorygować, że relacja ta jest obecnie w znacznym stopniu określana właśnie przez trzecią władzę.

Ta zawiła natura współczesnych procesów stosowania prawa ma bezpośrednio i naturalnie przełożenie na wybór w takich sytuacjach argumentacyjnego modelu jego stosowania (i odejście od modelu czysto sylogistycznego). Analiza orzecznictwa polskiego TK w zakresie wykładni zasady państwa prawnego (również w przypadku wykładni innych zasad) daje obraz organu, który niejednokrotnie zmuszony jest do dokonywania wyboru między różnymi alternatywnymi możliwościami interpretacji określonego przepisu, innymi słowy do poszukiwania najlepszej (z jakiegoś punktu widzenia) z możliwych decyzji.

Na argumentacyjny charakter stosowania prawa w przypadku zasad prawnych zwracał uwagę R. Dworkin w znanej koncepcji odróżnienia norm–reguł od norm–zasad⁶³. Z punktu widzenia podjętych tu rozważań, a więc dla zrozumienia i oceny rozwiązań przyjmowanych przez TK, zasadnicze znaczenie ma niedefinitywny charakter norm–zasad. W przypadku ich konfliktu organ stosujący prawo dokonuje tzw. ważenia starając się każdą z nich zastosować w możliwie szerokim zakresie. O pierwszeństwie konkretnej zasady decyduje ocena jej relewancji dla rozstrzygnięcia danej sprawy. R. Dworkin podkreśla, że nie ma żadnej dokładnej metody pomiaru doniosłości zasad, w związku z czym decyzje ich dotyczące mogą być przedmiotem kontrowersji⁶⁴.

W kontekście orzecznictwa TK M. Zirk–Sadowski mówi o dyskursywnym stylu uzasadniania decyzji interpretacyjnych, polegającym na tym, że odnosząc się do argumentów wnioskodawcy i pozostałych uczestników postępowania, TK przedstawia swoje orzeczenia jako wynik wyważenia argumentów *pro* i *contra*⁶⁵. Postawę taką, jeśli towarzyszy jej sięganie do tzw. argumentów pozaprawnych, L. Morawski określa jako aktywizm argumentacyjny. Nie mówi on jednak o sytuacji, gdy do kryteriów takich w sposób wiążący każdego sędziego (również zwolennika pasywizmu) odsyłają same przepisy prawne (np. poprzez klauzule generalne), lecz o każdorazowo inicjowanym przez stosującego poszukiwaniu wsparcia w takich argumentach, wynikającym z przekonania, że „dopiero w ich świetle możliwe jest ustalenie, jakie rozwiązanie czy też rozstrzyg-

⁶³ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 56 i n.

⁶⁴ R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 64.

⁶⁵ M. Zirk–Sadowski, *Wykładnia i ...*, s. 95.

nięcie danego problemu jest najlepsze”⁶⁶. Dodaje, iż w myśl ideologii aktywistycznej sędzia bierze odpowiedzialność za skutki swoich rozstrzygnięć, które mają być nie tylko zgodne z prawem, ale jak najlepsze z punktu widzenia złożonych funkcji prawa. Sędziowie TK powstrzymują się natomiast przed otwartym ustanawianiem nowych reguł, nawet gdyby przepisy prawne w sposób ewidentny naruszały elementarne wymogi sprawiedliwości lub racjonalności, dlatego też można mówić o słabej odmianie aktywizmu w wydaniu polskiego TK.

Pierwszoplanowe znaczenie ma tu deklaracja, w której TK niezmiennie podkreśla, że punktem wyjścia kontroli konstytucyjności prawa jest założenie racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją⁶⁷. Jest to pewna fikcja prawna, która nakazuje założyć, że wszelkie działania ustawodawcy są efektem „dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie” z czego z kolei wynika, że „prawo cechuje się w góry uzasadnionym racjonalizmem”⁶⁸. Domniemanie konstytucyjności jest odwracalne w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca odstępuje od pewnych ogólnych reguł konstrukcji systemu prawa (wynikających z zasady państwa prawnego reguł przyzwoitej legislacji). Trybunał stwierdza ponadto ogólnie, że jego interwencja jest uzasadniona, gdy ustawodawca w sposób drastyczny naruszy reguły racjonalności, choćby nawet przepisy spełniały wszelkie formalne kryteria poprawności⁶⁹.

Po drugie, dokonywaną przez siebie kontrolę konstytucyjności prawa prezentuje jako ograniczoną do badania jedynie zgodności norm niższego rzędu z normami wyższego rzędu, zaś poza jej zakresem jest kryterium celowości i trafności. W konkretnych, skomplikowanych sprawach, których przykłady znajdują się niżej, trudno jednak nieraz bez odwołania do tych kryteriów ocenić racjonalność jakichś regulacji; pojęcia te częściowo nakładają się na siebie. Sam

⁶⁶ L. Morawski, *Główne problemy* ..., s. 296.

⁶⁷ Trybunał uzasadnia je prawnoporównawczo, gdyż pisze, że jest ono domniemaniem „powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie konstytucyjnym”. (Por. wyr. z 8.11.2000 r., SK 18/99). W doktrynie podnosi się, że stanowisko to jest „wyraźnym i jednoznacznym nawiązaniem” do niemieckiego FTK, który uczynił je swoim koronnym argumentem przy stosowaniu techniki wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją. Por. P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją*, [w:] *Polska kultura*..., s. 74.

⁶⁸ Zob. m.in. wyr. z 17.05.2005 r., P 6/04.

⁶⁹ Por. np. wyr. z 22.06.1999 r., K 5/99 i P 6/04.

TK wszak przyznaje, że stosunkowo szeroko korzysta z wykładni funkcjonalnej (i będącej jej szczególną odmianą wykładni celowościowej), której złożony kontekst nakazuje uwzględniać wszystkie fakty wpływające na rozumienie tekstu, w tym cele prawa⁷⁰.

Po trzecie, Trybunał, o czym w pracy już wspomiano, choćby nie wiem jak szeroko interpretował zasadę państwa prawnego, prezentując przesłanki, którymi się kieruje, bezwzględnie próbuje wskazać ich „zakotwiczenie” w prawie pisanim, sugerując tym samym, że do nielicznych należą orzeczenia, w których odwołuje się do jakichś reguł nie wyrażonych w przepisach *explicite*. A przecież wskazywanie całego zbioru szczegółowych zasad państwa prawnego nie zapisanych w tekście Konstytucji (obecnej czy też poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych) ani nigdzie indziej oraz uzasadnienie szeregu wyjątków od nich, było możliwe tylko przy odwołaniu się do kryteriów pozaprawnych. Złożony charakter zasady ogólnej i częste występowanie sytuacji konfliktowych między zasadami szczegółowymi w sposób niejako naturalny zmusza Trybunał do manewrowania między najróżniejszymi argumentami w celu bardziej przekonującego uzasadnienia swoich decyzji. W odniesieniu do techniki ważenia sprzecznych wartości konstytucyjnych W. Sadurski przytacza nawet pogląd, zgodnie w którym zmienia ona „dyskurs konstytucyjny w ogólną dyskusję na temat zasadności postępowania władzy” i tym samym sytuuje sąd w roli jednoznacznie ustawodawczej⁷¹.

Przyjrzyjmy się zatem tym z analizowanych we wcześniejszych rozdziałach książki orzeczeń dotyczących zasady państwa prawnego, w których pojawia się element aktywności tego organu we wskazanym wyżej rozumieniu. Jak łatwo zauważyć, co zresztą potwierdza były prezes Trybunału⁷², organ ten jest dość często zmuszony zasięgać opinii odpowiednich ministrów o konsekwencjach finansowych ewentualnych rozstrzygnięć i uwzględniać fakt, że bardzo istotną wartością konstytucyjną jest równowaga budżetowa. W orzeczeniach, w których Trybunał powołując się na tę właśnie wartość, przyznaje jej pierwszeństwo przed innymi zasadami, próbuje chronić — gdyby nawiązać do słów G. Radbrucha — racjonalność i celowość systemu prawa. Reformy gospodarcze muszą bowiem

⁷⁰ Wyr. K 25/99.

⁷¹ W. Sadurski, *Prawo przed...*, s. 149.

⁷² Zob. M. Safjan, *Państwo prawa i jego treść*, Rzeczpospolita z 29.03.2004 r.

dokonywać się z uwzględnieniem możliwości budżetu państwa, od którego równowagi zależą zdolności państwa do działania i do wypełniania różnorodnych zadań⁷³. TK jest skłonny jako irracjonalne (i dlatego niekonstytucyjne) potraktować te posunięcia ustawodawcy, które chociażby nawet wydane były w imię ochrony zasady praw nabytych do waloryzacji wynagrodzeń (K 32/02)⁷⁴ czy ochrony zaufania pracowników konkretnej branży do państwa i stanowionego przez nie prawa (K 6/99)⁷⁵, mogą prowadzić do zaburzenia równowagi finansów państwa⁷⁶.

Wzgląd na kryterium ekonomiczne stał się pewnym standardem przy ocenianiu przez Trybunał konstytucyjności przepisów i oznacza, że każdorazowo poszukuje on takiej decyzji, która będzie nie tylko zgodna z prawem, ale też jak najbardziej racjonalna z punktu widzenia tegoż kryterium⁷⁷. Organ ten przyjmuje niejednokrotnie funkcję jak gdyby ostatniej instancji (na wzór trzeciej izby parlamentu) mogącej skorygować ewentualne absurdalne posunięcia parlamentu, co — z punktu widzenia jakości prawa — jest niewątpliwie pozytywnym aspektem jego aktywnej działalności.

W wielu przytoczonych w książce orzeczeniach widoczne jest, że TK stara się przedstawiać swoje decyzje również jako słuszne czy sprawiedliwe z punktu widzenia pewnych wartości ważnych dla społeczeństwa. Oceniając uregulowania prawne, Trybunał odwołuje się do aksjologii przemian demokratycznych, konstytucyjnego systemu wartości czy też systemu ocen wynikającego z ustawodawstwa lat 90. I tak, dla przykładu, ten ostatni jest uzasadnieniem

⁷³ Por. wyr. z 04.12.2000 r., K 9/00.

⁷⁴ Wyr. z 17.11.2003 r. Trzeba jednak wyjaśnić, że TK zauważa jedynie istnienie takiego prawa gwarantowanego ustawą zwykłą, a więc tak naprawdę trudno, w jego opinii mówić o prawach nabytych chronionych przez art. 2 Konstytucji. W sposób zdecydowany TK opowiedział się przeciw podwyżce płac pracowników sfery budżetowej również w poprzednim stanie prawnym w głośnym wyroku z 29.01.1992 r., K 15/91.

⁷⁵ Wyr. z 07.12.1999 r. dotyczący pracowników przedsiębiorstw górniczych.

⁷⁶ Zachowanie równowagi budżetu ma też, jak twierdzi Trybunał, pierwszeństwo przed wynikającym z zasady państwa prawnego wymogiem odzwierciedlenia w ustawie budżetowej ciężących na państwie zobowiązań finansowych. TK nie wyjaśnia dostatecznie wyczerpująco przy pomocy jakich kryteriów zdecydował o takim porządku preferencji, natomiast w typowy dla siebie sposób pisze w odniesieniu do dwóch przeciwstawianych sobie wartości o „obowiązku harmonijnego ich pogodzenia, z przesunięciem wszakże akcentu na te pierwsze”. Zob. wyr. z 26.11.2001 r., K 2/00.

⁷⁷ Zob. więcej na ten temat, I. Wróblewska, *Kryterium ekonomiczne w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, Edukacja Prawnicza 03/2008.

dla wprowadzenia ograniczeń przy wynagradzaniu za obecną pracę w służbie cywilnej wobec byłych funkcjonariuszy aparatu partyjnego i bezpieczeństwa PRL, gdyż przy tej okazji nie należy płacić za „działalność na rzecz umacniania politycznych podstaw poprzedniego ustroju, przeciwstawnych (m.in. z aksjologicznego punktu widzenia) demokratycznemu państwu prawnemu”⁷⁸. Kryterium aksjologiczne jest jednak zazwyczaj jedynie wsparciem dla opartej na prawie pisany argumentacji Trybunału. To pozytywistyczne podejście, polegające na akceptowaniu jako samoistnego⁷⁹ źródła prawa jedynie reguł, zasad i wartości wprost w nim zapisanych, oddaje np. fragment uzasadnienia z wyroku K 6/99: „Normy prawne odsyłają pozasystemowo do norm reguł i zasad, które przez sam fakt odesłania nie stają się normami prawnymi. Niemniej ich przestrzeganie może być obowiązkiem adresata normy prawnej. Prawo w ten sposób spełnia nie tylko rolę bezpośredniego regulatora stosunków gospodarczych, ale może być także środkiem łączności z innymi regulatorami”⁸⁰.

Do nielicznych należą natomiast orzeczenia, których TK otwarcie prezentując postawę aktywistyczną i przyznaje, że mogą istnieć wartości „istotne dla systemu prawa, choćby nie były [...] wprost i *expressis verbis* wyrażone w tekście przepisów konstytucyjnych”⁸¹.

O wstrzeźliwości trudno ponadto mówić w przypadku wyroku SK 7/00 i w innych sytuacjach, w których stwierdza się, iż „zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w tym akcie pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować”⁸², co *de facto* można by odczytywać jako przyznawanie sobie kompetencji „ustawodawcy pozytywnego”. Pojawia się tu odrębna kwestia związana z koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy brak takiej regulacji jest w konkretnym przypadku luką rzeczywistą, czy uznamy go za zamierzony przez ustawodawcę, a więc można co najwyżej mówić o luce pozornej, czysto ocennej (luka aksjologiczna). Rozróżnienie między tymi dwoma sytuacjami wymaga znajomości prawa pozytywnego, a także preferencji aksjologicznych

⁷⁸ Zob. wyr. z 28.04.1999 r., K 3/99.

⁷⁹ Na temat samoistnych i niesamoistnych źródeł prawa zob. L. Morawski, *Wstęp do...*, s. 106–109.

⁸⁰ Zob. wyr. z 07.12.1999 r.

⁸¹ Wyr. z 17.11.2003 r., K 32/02.

⁸² Wyr. z 24.10.2000 r. Wcześniej podobnie w wyr. z 03.12.1996 r., K 25/95.

i zamierzonych celów, jakie postawił sobie ustawodawca⁸³. Uważam, że jeśli TK na podstawie dogłębnej i wyważonej analizy obu kryteriów dojdzie do wniosku, że ustawodawca popełnił ewidentny i nie dający się uzasadnić przy odwołaniu do tych kryteriów błąd, pozostawiając poza zakresem regulacji jakąś sferę stosunków społecznych (a tym bardziej, jeśli nastąpiła na skutek niezrozumiałego pominięcia w nowej regulacji jakiejś kwestii wcześniej uregulowanej), to ma on prawo podważyć ich konstytucyjność w zakresie tego braku⁸⁴.

Jednak w przypadku przytoczonego wyżej orzeczenia pojawiają się wątpliwości co do zasadności takiego argumentowania. TK powołując się w nim m.in. na zasadę ochrony praw nabytych (a właściwie ekspektatyw praw), zakwestionował nowelizację prawa spółdzielczego z 1990 r. odbierającą przywileje przyznane rolniczym spółdzielniom produkcyjnym w zakresie nabywania ziemi z (ówczesnego) Państwowego Funduszu Ziemi. Jeśli uznać, tak jak słusznie zauważa w zdaniu odrębnym do wyroku sędziego B. Lewaszewicz-Petrykowska, że celem ustawodawcy było wyeliminowanie z porządku prawnego uprzywilejowanej postaci nabycia własności, to Trybunał nie jest władny podważać tego stanowiska i doprowadzać do ponownego objęcia tym przywilejem. Zwraca ona ponadto uwagę na fakt, że jest to działanie sprzeczne z konsekwentnie dotychczas prezentowaną przez TK dezaprobatą wobec utrwalania przywilejów minionego okresu dla tzw. własności społecznej⁸⁵. Analizowany wyrok może być również odczytywany jako przykład przyznania sobie przez Trybunał dodatkowych kompetencji. Uznaje się w nim bowiem, że zaskarżony przepis jest sprzeczny z Konstytucją, ale tylko w sytuacji, gdy dotyczy spółdzielni, „wobec której — z naruszeniem przepisów o terminach załatwiania spraw administracyjnych — nie wydano decyzji”. Kontrola konstytucyjna zaś w modelu przyjętym w naszym kraju ma charakter kontroli generalnej i abstrakcyjnej (także ta inicjowana skargą konstytucyjną, jak w omawianej sprawie) i nie może służyć usuwaniu skutków naruszeń prawa występujących przy jego stosowaniu⁸⁶.

⁸³ Por. L. Morawski, *Wykładnia w ...*, s. 191 i n.

⁸⁴ Na marginesie zauważmy, iż raczej nie należy spodziewać się, że w takiej sytuacji Trybunał powie wprost, iż ma do czynienia z luką i przyzna w związku z tym, że przejął rolę ustawodawcy pozytywnego.

⁸⁵ Zob. zdanie odrębne do wyroku SK 7/00 B. Lewaszewicz-Petrykowskiej.

⁸⁶ Sygnalizuje się to również w przytoczonym zdaniu odrębnym.

Reasumując, przytoczone wyżej przykłady orzeczeń pokazują, że postawa aktywna, tak jak ją wyżej zdefiniowaliśmy, nie jest obca działalności polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Bez wątplenia wśród „ważonych” przez niego argumentów wpływających na standard poprawnej decyzji, obok argumentów prawnych występują też pozaprawne, a finalna decyzja, o której potencjalnych skutkach sędziowie starają się pamiętać, jest przedstawiana jako najbardziej sprawiedliwa i racjonalna, a nie tylko zgodna z prawem. TK natomiast zdecydowanie podtrzymuje charakterystyczny dla doktryny wstrzemięźliwości postulat mówiący, że sędziemu nie jest wolno korygować (a już tym bardziej tworzyć) prawa, nawet w sytuacji, gdy uważa je za niesprawiedliwe lub nieracjonalne. TK jest wtedy raczej skłonny zasygnalizować parlamentowi konieczności zmiany⁸⁷.

3. RELACJA „JEDNOSTKA — PAŃSTWO” W ORZECZNICTWIE DOTYCZĄCYM ZASADY PAŃSTWA PRAWNEGO. PROBLEM ZAANGAŻOWANIA POLITYCZNEGO TK

W szeregu zaprezentowanych w pracy orzeczeń dotyczących zasady państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny stawał przed koniecznością rozstrzygnięcia sprzeczności między interesem jednostki a dobrem ogółu. Problem taki pojawiał się najczęściej w sytuacji konfliktu szczegółowych zasad państwa prawnego, których zawartości treściowe, często na tle konkretnych stanów faktycznych, nie mogą być jednocześnie zrealizowane w tak samo wysokim stopniu⁸⁸. Wybór wartości ważniejszej w takiej konkretnej sytuacji oraz sposób argumentowania mający uzasadnić dokonany wybór, kiedy prawo o nim nie rozstrzyga, wymaga odwołania się do różnorodnych kryteriów. To jednak również otwiera pole do realizacji przez sędziów własnych wizji ustrojowych, a więc rodzi związany z aktywizmem problem zaangażowania politycznego sędziów⁸⁹. Decyzje TK dotyczące art. 2 Konstytucji w zakresie zasady państwa

⁸⁷ Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjnym.

⁸⁸ Por. M. Kordela, *Zarys typologii...*, s. 49.

⁸⁹ Na skomplikowany problem zagadnienia zwraca uwagę, np. M. Smolak wskazując nie tylko na wieloznaczność pojęcia terminu polityka, ale również na to, że polityczne problemy wykładni prawa można rozumieć na 6 sposobów. Zob. *tenże*, *Legalizm a...*, s. 162–163.

prawnego, prawie zawsze dotyczą szeroko rozumianego ustroju politycznego, społecznego czy ekonomicznego, a wobec wielu możliwości wykładni tego terminu (będącego standardem ogólnym) nigdy nie są jednoznacznie zdeterminowane przez przepisy prawne, a więc są — według określenia L. Morawskiego — niejako decyzjami „własnymi” tego sądu⁹⁰. Stwierdzenie, że sytuacje takie mają miejsce, nie jest oczywiście jednoznaczne z przyznaniem sędziemu prawa kierowania się własnymi wyobrażeniami politycznymi; powinien on mieć na względzie i starać się respektować koncepcję polityczną, która leży u podstaw każdego porządku prawnego, choć można kwestionować pogląd mówiący o immanentnym wpisaniu jej w ustawę⁹¹. Koncepcja taka w każdym razie wskazuje jak postępować w przypadku konfliktu między prawami jednostki a dobrem ogólnym. Jednakże rozstrzygnięcia w tej materii muszą opierać się na starannym i rozważnym procesie ważenia argumentów, gdyż w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad indywidualnym lub odwrotnie. Zwracał na to uwagę już na początku lat 90. inny z najwyższych organów sądowych w naszym kraju, mianowicie Sąd Najwyższy zalecając organom stosującym prawo, każdorazowo wyważać interes społeczny z indywidualnym i w sytuacji przedłożenia tego pierwszego nad drugim, wskazywać o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, że jest „on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”⁹².

Nie twierdzą również, iż w działalności orzeczniczej TK mamy do czynienia z realizacją jakiejś jednej, konkretnej wizji ustroju społecznego⁹³, niewątpliwie jednak przeanalizowanie orzecznictwa ze wskazanej perspektywy przybliży problem zaangażowania politycznego trzeciej władzy; jest ona innymi słowy jednym z aspektów, jakie można badać mówiąc o politycznych problemach wykładni prawa. Zagadnienie to jest również tyleż interesujące, co aktualne, bo niejako wpisuje się w toczącą się w naszym państwie dyskusję polityczną na

⁹⁰ Por. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 299.

⁹¹ Tak np. A. Kość SVD, *Relacja prawa do polityki w demokratycznym państwie prawa*, Roczniki Nauk Prawnych, Tom XII, zeszyt 1, 2002, s. 15.

⁹² Zob. wyr. SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93.

⁹³ Do wniosków takich mogłyby jedynie uprawniać pogłębione i kompleksowe (nie tylko na tle zasady państwa prawnego) badania nad problemem, który w niniejszej pracy poruszono w ograniczonym zakresie.

temat tego, czy Polska powinna być krajem solidarnym czy liberalnym, której bezpośrednim źródłem była kampania polityczna i wybory do parlamentu oraz prezydenckie na jesieni 2005 r. A przytaczając bardzo trafne spostrzeżenie poczynione w niemieckiej nauce prawa przez Ph. Kuniga, sam termin państwo prawne ma przede wszystkim znaczenie polityczne, ponieważ zarówno przeciwnicy jak i zwolennicy konkretnych rozwiązań prawnych chętnie powołują się na nie w swojej argumentacji⁹⁴.

Jak wspomniano, istotnym punktem odniesienia dla sądownictwa przy rozstrzyganiu wspomnianego konfliktu interesów powinna być leżąca u podstaw systemu prawa konkretna filozofia polityczna wyrażająca określone podejście do relacji „jednostka — wspólnota”, a więc — nawiązując w uproszczeniu do znanej kontrowersji w teorii prawa — opowiadająca się za doktryną liberalizmu lub komunitaryzmu⁹⁵. Twórcy polskiej ustawy zasadniczej uczynili z praw i wolności jednostki niewątpliwie wartość centralną, nie tylko ze względu na szeroki ich katalog (od art. 30 do art. 76 oraz art. 79 ustanawiający skargę konstytucyjną) i zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2), ale też przez podkreślenie ich znaczenia w preambule⁹⁶. Również wyjściowa teza Trybunału w tym względzie opera się na uznaniu, że podstawowa opcja aksjologiczna Konstytucji stawia w centrum jednostkę i jej interesy i odchodzi od koncepcji kolektywistycznych⁹⁷. Z drugiej strony, mamy art. 1 mówiący o Rzeczypospo-

⁹⁴ Ph. Kunig, *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Thübingen 1986, s. 481 i n., za M. Zmierczak, *Kształtowanie się...*, s. 21.

⁹⁵ Chodzi tu oczywiście o pewne modelowe rozróżnienie, gdyż jak ujmuje to R. Alexy, liberalizm akceptuje *prima facie*, a nie absolutne pierwszeństwo wolności nad dobrem wspólnym (*in dubio pro libertate*), a komunitarysta w ten sam sposób podchodzi do stosunku dobra wspólnego i praw jednostki (*in dubio pro rem publicam*), a więc gdy jest to uzasadnione konkretnymi okolicznościami, możliwe jest odwrócenie przez zwolenników obu koncepcji preferowanego porządku wartości i zasad. Por. R. Alexy, *Rights and Collective Goods*, [w:] *Rights*, red. C. Nino, Cambridge 1992, s. 178 oraz *Individuelle Rechte und collective Güter*, [w:] *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung*, Wien 1989, s. 69.

⁹⁶ „[...] pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie ... [...]”. M. Wyrzykowski pisze, że w czasie prac konstytucyjnych wyrażane były nawet obawy o to, czy zakres oraz gwarancje wolności i praw obywatelskich nie przesłonią problematyki strukturalno-ustrojowej. Paradoks polegał jednak na tym, że tylko niektóre kwestie związane z prawami i wolnościami poprzedzone były pogłębioną dyskusją. Zob. *tenże*, *Granice praw i wolności — granice władzy*, [w:] *Obywatel — jego wolności i prawa*. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998, s. 45.

⁹⁷ SK 7/00.

litej jako dobru wspólnym, zaś wśród szczególnie ważnych wartości w art. 5, obok wolności i praw człowieka, wymieniono jako równorzędne następujące dobra wspólne — niepodległość, nienaruszalność terytorium, dziedzictwo narodowe czy ochrona środowiska. Akt ten więc, będąc wypadkową różnych koncepcji (liberalno–demokratycznej, socjaldemokratycznej i chrześcijańsko–demokratycznej⁹⁸), jakkolwiek być może nie daje gotowych odpowiedzi doktrynalnych, niewątpliwie zobowiązuje jednak organy stosujące prawo do każdorazowego wyważania konfliktowych interesów i poszukiwania najbardziej odpowiedniego w danej sytuacji rozwiązania.

TK z dużym respektem podchodzi do wartości wskazanej w art. 1 Konstytucji. Bardzo często podkreśla w swoim orzecznictwie „ścisły związek” i „wzajemne się uzupełnianie” zasad państwa prawnego z zasadą RP jako dobra wspólnego, w ten sposób, że nie sposób jest oceniać przestrzeganie tych pierwszych bez uwzględnienia drugiej, gdyż dopiero one razem wyczerpują istotę państwa prawnego. Dążenie do najwyższego wspólnego dobra jest zresztą wymieniane jako jeden z elementów doktrynalnych koncepcji państwa prawnego⁹⁹. Usprawiedliwianie konkretnych decyzji przez powoływanie się na potrzebę ochrony interesu publicznego jest stałym elementem w orzecznictwie dotyczącym zasady państwa prawnego i można to, w mojej opinii, postrzegać jako uprawianie przez TK tzw. polityki konstytucyjnej w znaczeniu nadanym jej przez B. Ackermanna i zmodyfikowanym przez L. Morawskiego. Wyraża ona ten rodzaj zaangażowania politycznego sądów, który mając na celu dobro ogólne, nakierowany jest na obronę wartości i celów akceptowanych przez wszystkich członków wspólnoty (będących „fundamentami, na których opiera się dane społeczeństwo”) i jako taki jest w liberalnych państwach demokratycznych dopuszczalny¹⁰⁰. Inspiracji dla takiego podejścia można poszukiwać już w myśli Arystotelesa i Tomasza z Akwinu, którzy w polityce widzieć chcieli sztukę roztropnej i godziwej, ale zarazem skutecznej realizacji dobra wspólnego¹⁰¹. Wyjaśnijmy, iż interes publiczny

⁹⁸ Gwoli ścisłości ostateczny kształt Konstytucji oparty jest w największej mierze na projekcie zgłoszonym przez klub parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

⁹⁹ Por. rozdział I.

¹⁰⁰ W odróżnieniu od tzw. polityki normalnej, która ma na względzie partykularne interesy poszczególnych grup, organizacji czy jednostek, a nie dobro wspólne. Por. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 311.

¹⁰¹ Zob. W. Tyburski, A. Wachowiak, R. Wiśniewski, *Historia filozofii i etyki do współczesności. Źródła*

(społeczny) TK rozumie „wyłącznie jako dobro ogółu, tzn. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”, a więc nie może nim być, np. wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej¹⁰². Niemniej jednak formuła interesu publicznego, jako dobra ogółu ma charakter ogólny i konkretyzuje się dopiero w określonej sprawie.

W związku z tym, że właśnie w treści art. 1 Trybunał poszukuje odpowiedzi na pytanie o model państwa prawnego, jaki polska Konstytucja stworzyła, można było przyjąć, iż będzie on ją postrzegał w duchu bardziej solidarystycznym czy nawet komunitarystycznym. Jednak w szeregu orzeczeń bardzo mocno akcentuje on konieczność ochrony praw poszczególnych jednostek, przestrzegając przed nadmiernie uproszczoną wykładnią art. 1, która mogłaby prowadzić do usprawiedliwiania wszelkich naruszeń Konstytucji w imię dobra wspólnego. Względ na poszanowanie (lub jego brak) przez ustawodawcę szczegółowych zasad państwa prawnego pozwala w konkretnym przypadku zdecydować o przyznaniu pierwszeństwa dobru wspólnemu przed interesem indywidualnym lub odwrotnie. Zasada ochrony zaufania, a zwłaszcza związany z nią zakaz wstecznego działania prawa, służy do balansowania tych interesów¹⁰³. W orzecznictwie wskazuje się też na znaczenie zasady sprawiedliwości, która będąc celem, jaki ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne, jest również czynnikiem służącym słusznemu wyważaniu interesów ogółu i jednostki. Dlatego „wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty stanowi raczej przykład naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, aniżeli realizacji dobra ogółu”¹⁰⁴.

Podstawowym jednak kryterium służącym do wyważania konfliktu interesu prywatnego z publicznym jest zapisana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada

i komentarze, Toruń 2002, s. 90 oraz *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, red. nauk. J. Kupny, Kielce 2005, pkt 393.

¹⁰² Wyr. z 12.04.2000 r., K 8/98.

¹⁰³ Wyr. z 10.10.2001 r., K 28/01.

¹⁰⁴ K 8/98. Jest to formuła spotykana również w orzecznictwie sądów konstytucyjnych w innych krajach. Np. litewski Sąd Konstytucyjny w jednym z wyroków zaznaczył, że sprawiedliwość jest „jedną z głównych wartości moralnych i podstawą państwa prawa [...], nie da się jej osiągnąć uznając interesy tylko jednej grupy lub jednej osoby, a zarazem negując interesy pozostałych”. Zob. więcej na temat wykładni tego sądu Z. Namavičius, *Równowaga interesów publicznych i prywatnych — zasada harmonijnego społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa*, Studia i materiały TK 2003, s. 99.

proporcjonalności. TK nazywa ją „nieodłącznym elementem koncepcji państwa prawnego obecnym w orzecznictwie konstytucyjnym wszystkich państw naszego kręgu kultury prawnej, [...] postanowieniach Konwencji Europejskiej i w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”¹⁰⁵. Pełni ona funkcję przepisu ograniczającego prawa i wolności, który musi występować w każdym systemie prawa i wskazuje formalne i materialne warunki tychże ograniczeń¹⁰⁶. Obecny zapis w ustawie zasadniczej poprzedzają liczne wypowiedzi orzecznicze TK sprzed 1997 r.¹⁰⁷, w których stopniowo określał jej istotę, konsekwentnie wiążąc ją z zasadą państwa prawnego. I chociaż obecnie wyrażono ją *expressis verbis* w odrębnym przepisie Konstytucji, to — zgodnie z filozofią interpretacyjną TK zaprezentowaną w omówionym wyżej wyroku K 26/97¹⁰⁸ — jest ona obejmowana treścią zasady państwa prawnego. Jeśli chodzi o rozumienie zasady proporcjonalności, określonej też w orzecznictwie jako zakaz nadmiernej ingerencji, to zgodnie z jej najogólniejszą formułą, wybraną dla potrzeb niniejszych rozwiązań „[...] w przypadku ograniczenia lub pozbawienia praw nabytych ustawodawca winien wyważyć interes publiczny i prywatny, konstruując przepisy w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku interesu prywatnego”¹⁰⁹.

Stosunkowo niekontrowersyjne jest posługiwanie się przez TK przy rozstrzygnięciu omawianego typu konfliktów, każdorazowym odwoływaniem się

¹⁰⁵ Wyr. z 12.01.2000 r., P 11/98. Mówiąc o Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ma najprawdopodobniej na myśli tzw. klauzule limitacyjne, pozwalające ograniczać wskazane w Konwencji prawa i wolności ze względu na enumeratywnie określone wartości „konieczne w społeczeństwie demokratycznym”. Zasada proporcjonalności jest również wyrażona wprost w art. 5 [3 b] Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹⁰⁶ Art. 31 ust 3: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” TK zwraca uwagę, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, i wymóg ten uważa za spełniony, jeśli 1) środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Por. wielokrotnie powtarzany fragment wyr. z 26.04.1995 r., K 11/94, np. w wyr. z 08.07.2008 r., P 36/07.

¹⁰⁷ Zob. E. Morawska, *Klauzula państwa...*, s. 283–290.

¹⁰⁸ Zob. rozdział III.1.

¹⁰⁹ Wyr. z 08.04.1998 r., K 10/97.

do wynikających z zasady ochrony zaufania reguł prawa intertemporalnego. Sytuacja zmiany prawa z natury rzeczy bardzo często prowadzi do sprzeczności interesów. Jedną z tych reguł stanowi, iż przy retroakcji niewłaściwej można korzystać bezpośrednio z prawa nowego, jeśli przemawia za tym „ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”¹¹⁰. Interes ten, aby umożliwić odejście od zasady działania dawnego prawa, w zaufaniu do którego jednostka ukształtowała swe interesy, musi być „dostatecznie ważki”, a także „ujawniony”.

Dokonywanie w sytuacji występowania „wyraźnego i przemożnego” interesu publicznego zmian niekorzystnych dla potencjalnych jego adresatów, wymaga ponadto ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*, umożliwiającego im przygotowanie się do sytuacji prawnej. To konieczny warunek dla zagwarantowania minimum bezpieczeństwa prawnego¹¹¹.

Jak wszystkie zasady szczegółowe wynikające z art. 2 Konstytucji również i ta ostatnia nie jest absolutna i względ na ważny interes publiczny może uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z niej. Szczególnie często przywoływanym przez TK dobrem publicznym jest interes finansowy (równowaga budżetowa) państwa. Odnosząc się do nowelizacji ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, znoszącej przywileje zakładów pracy chronionej, uznał on, że skrócenie zwykłego okresu *vacatio legis* jest uzasadnione, w związku z tym, że celem ustawodawcy (jak wynikało z analizy dokumentów sejmowych) było przeciwstawienie się oszustwom i nadużyciom podatkowym, prowadzącym do uchylania się od obowiązku uiszczania należnych podatków. Jednocześnie, w ramach ochrony interesu prywatnego, ze względu na konieczność poszanowania „interesów w toku”, TK nakazał ustawodawcy uzupełnienie regulacji o przepisy przejściowe w stosunku do tych zakładów, w których rozpoczęto realizację długookresowych przedsięwzięć inwestycyjnych¹¹².

Ważnym interesem społecznym jest również, jak wskazano w wyroku K 22/99, potrzeba poprawienia bezpieczeństwa na polskich drogach. Uzasad-

¹¹⁰ Zob. wyr. z 09.06.2003 r., SK 12/03, a także z 28.04.1999 r., K 3/99; 13.03.2000 r., K 1/99 i inne. Retroakcja niewłaściwa oznacza bezpośrednie działanie prawa nowego dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego. Szersze omówienie problematyki retroaktywności znajduje się w rozdziale III.4.

¹¹¹ Np. wyr. K 22/96.

¹¹² Wyr. K 45/01.

nia ona wprowadzony ustawą z 20 kwietnia 1997 r. Prawo o ruchu drogowym wymóg ponownego zdania egzaminu przez instruktorów jazdy, tym bardziej, że zapewniono odpowiednio długi okres przejściowy¹¹³. Z drugiej strony jako niekonstytucyjne ocenił Trybunał uregulowanie nakazujące uzupełnienie przez instruktorów wykształcenia średniego. Pozbawienie prawa wykonywania zawodu z powodu jego braku oznacza naruszenie zasady ochrony praw nabytych i bezpieczeństwa prawnego omawianej grupy zawodowej i nie jest uzasadnione żadnym istotnym interesem publicznym.

Istotnym z punktu widzenia omawianego problemu jest zaprezentowana w wyroku K 10/97 próba sformułowania generalnej reguły zgodnie z którą, fakt, że jakieś zagadnienie poddano regulacji prawa publicznego nakazuje, przy kolizji interesu jednostki z interesem publicznym, uwzględniać w pierwszym rzędzie interes publiczny¹¹⁴. W związku z tym można chyba *a contrario* przyjąć, że przy regulacjach prywatno — prawnych będzie odwrotnie. Podejście to znajduje potwierdzenie zwłaszcza w licznych sprawach z zakresu prawa podatkowego, w których TK zdecydowanie broni interesu publicznego¹¹⁵.

O ile przedstawione wyżej rozstrzygnięcia są przykładem względnie wyważonej i przekonująco przeprowadzonej argumentacji na rzecz przedłożenia jednego ze sprzecznych interesów nad drugim, o tyle nie brakuje w orzecznictwie TK dotyczącym zasady państwa prawnego również decyzji kontrowersyjnych z punktu widzenia tego typu politycznego zaangażowania, który trudno jest akceptować w państwie prawa. Trybunał zdaje się w nich mianowicie formułować oceny *stricte* polityczne, polegające na tym, że — wkraczając w kompetencje

¹¹³ TK właściwie nie rozpatruje tej zmiany w kategoriach naruszenia praw nabytych danej grupy zawodowej, gdyż uważa, że ustawodawca nie odebrał jej praw podmiotowych do tej pory posiadanych, lecz jedynie wprowadził dla ich utrzymania wymóg spełnienia dodatkowego warunku, uznając, że w kontekście istotnego interesu społecznego nie jest on zbyt dolegliwy. Zob. wyr. K 22/99.

¹¹⁴ Wyr. z 08.04.1998 r., K 10/97.

¹¹⁵ Zawsze jednak czuje się zobowiązany uczynić zastrzeżenie, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa trzeba interpretować w związku z konstytucyjnymi wolnościami i prawami człowieka i obywatela. Por. np. wyr. K 41/02. Po roku 1997 jest jednak również zdecydowanie więcej niż przed tą datą orzeczeń nakierowanych na ochronę praw i wolności obywatelskich, dlatego w stosunku do nowszego orzecznictwa nie można by już powtórzyć krytycznej oceny W. Sadurskiego, iż TK w sposób osobliwy na tle sądów konstytucyjnych w świecie zachodnim „łączy lewicowość w sprawach socjalnych z antyliberalnym rygoryzmem w sprawach wolności obywatelskich”. Zob. *tenże*, *Konstytucja trybunałowa*, Rzeczpospolita z 09.07.1997 r.

prawodawcy — próbuje wskazywać, jakimi środkami powinien on realizować określony cel.

W wyroku K 8/98¹¹⁶ Trybunał w sposób wyraźny faworyzuje interes publiczny, a dokładnie własność gminy, przed ochroną bezpieczeństwa i praw nabytych właścicieli prywatnych. Orzekając o niezgodności z zasadą państwa prawnego ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, dokonuje — jak podniesiono w zdaniach odrębnych do tego orzeczenia¹¹⁷ — głębokiej ingerencji w stosunki własnościowe. Czyni to sprzecznie z wynikającą z obecnej Konstytucji aksjologią wyrażającą potrzebę rozszerzania i umacniania własności prywatnej, a co za tym idzie, zakładającej stały proces pomniejszania się zakresu własności państwowej czy komunalnej. Trybunał zignorował intencje ustawodawcy, jasno wyłożone w uzasadnieniu projektu, jak i w czasie dyskusji nad nim. Ustawę z 1997 r. można bowiem postrzegać jako element porządkowania stosunków własnościowych w państwie i naprawiania nieprawidłowości z poprzedniego okresu historycznego i w tym właśnie — zauważa w L. Garlicki — należy widzieć publiczny cel ustawy, który w omawianym przypadku jest ważniejszy od wąsko pojmowanego interesu finansowego gminy¹¹⁸. Stanowisko TK może wręcz sugerować, że organ ten sprzeciwia się kierunkowi reform jakie obrano w naszym kraju na początku lat 90, a w konsekwencji opowiada się za dawnym, preferującym własność społeczną, układem gospodarczym z podważeniem legalnie nabytych przez jednostki tytułów własności.

Z kolei w wyroku K 28/01 Trybunał sprzeciwił się możliwości odstąpienia przez ustawodawcę od zasady *lex retro non agit*, mimo iż w sprawie występował niewątpliwie ważny interes społeczny, który mógłby to usprawiedliwić, tym bardziej, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, zasada ta nie ma charakteru

¹¹⁶ Wyr. z 12.04.2000 r.

¹¹⁷ Zdania odrębne złożyli do wyroku sędziowie L. Garlicki oraz Z. Czeszejko-Sochacki.

¹¹⁸ W podobnych sprawach (James i inni przeciwko Wlk. Brytanii z 1986 r. oraz Litghow i inni przeciwko Wlk. Brytanii z 1987 r.) dotyczących ograniczenia prawa własności, lecz prezentując zdecydowanie wstrzeźliwe stanowisko, wypowiadał się wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka. Stwierdzał on, że pojęcie „interesy społeczne” jest nieuchronnie szerokie. Zauważa, że ustawodawca, który prowadzi politykę społeczną i gospodarczą musi dysponować dostatecznie szeroką możliwością wyboru a sąd musi te decyzje określające „interesy społeczne” uwzględniać, chyba że nie są one realnie uzasadnione. Zob. Z. Namavičius, *Równowaga interesów...*, s. 98.

absolutnego. W tym orzeczeniu Trybunał okazał się być kategorię obrońcą wolności gospodarczej i nie dopuścił do wstecznego wprowadzenia konieczności uzyskiwania przez osoby prowadzące, m.in. działalność lotniczą, wytwarzające amunicję i materiały wybuchowe, koncesji i zezwoleń, co przewidywała ustawa z 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo działalności gospodarczej. Bez wątplenia wprowadzanie regulacji z mocą wsteczną jest działaniem naganym i nie powinno być usprawiedliwione faktem niemożności zachowania przez ustawodawcę wymaganych terminów, a proste uzasadnienie odwołujące się do celowości gospodarczej, racjonalności i użyteczności danych regulacji nie może być traktowane jako podstawa złamania zakazu wstecznego działania prawa w imię dobra ogólnego. Jednakże, jak podkreśla w zdaniu odrębnym do wyroku sędzia M. Zdyb, ustawodawca, mimo świadomości opóźnienia (jak wynikało ze stenogramów obrad sejmowych i senackich), zdecydował się przyjąć tę ustawę i to przyniatającą większością głosów. U podstaw takiego działania legła „determinacja powodowana wyższymi racjami”, a przede wszystkim względ na zdrowie, życie i bezpieczeństwo obywateli a nawet bezpieczeństwo państwa, potencjalnie zagrożone przez wykonywanie pewnych rodzajów działalności. M. Zdyb zarzuca Trybunałowi nadmierną fetyszycację zasad proceduralnych (*lex retro non agit*) kosztem wartości najwyższych, wyrażonych, m.in. w art. 1, 5 czy 30 Konstytucji.

Na zakończenia warto jeszcze krótko przypomnieć szeroko już omówiony w doktrynie wyrok K 26/96¹¹⁹, jako przykład wypowiedzi, w której przyznanie pierwszeństwa jednemu z dóbr nie znajdowało potwierdzenia w obowiązujących przepisach, lecz w sposób wyraźny wynikało z przyczyn natury polityczno-ideologicznej. TK orzekł w nim o niekonstytucyjności liberalizacji ustawy antyaborcyjnej, opowiadając się za ochroną życia od chwili poczęcia, a tym samym bardzo mocno zaingerował w wolność osobistą kobiet ciężarnych, odmawiając im prawa do dokonywania aborcji, nawet — jak to przewidywały zakwestionowane przepisy — w pewnych wyjątkowych sytuacjach. Powołał się przy tym, m.in. na zasadę państwa prawnego oraz na art. 38 Konstytucji z 1997 r., który przewiduje prawną ochronę życia każdego człowieka. Krytykę doktryny¹²⁰ wzbudził

¹¹⁹ Wydany on został wprawdzie jeszcze w poprzednim stanie prawnym, ale w jego uzasadnieniu wyraźne są nawiązania do obecnie obowiązującej Konstytucji. Zob. wyr. z 28.05.1997 r.

¹²⁰ Por., m.in. bardzo krytyczny artykuł W. Sadurskiego, *Konstytucja trybunalska...*, Zdania odrębne do wyroku złożyli sędziowie Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki i W. Sokolewicz.

nie tylko fakt wątpliwego związku między tą zasadą a ochroną życia, ale zwłaszcza to, że swym orzeczeniem Trybunał *de facto* sprzeciwił się jasno wyrażonej woli parlamentu, jak również zajął stanowisko sprzeczne z opinią większości obywateli odzwierciedloną w referendum konstytucyjnym. Otóż w pracach Komisji Konstytucyjnej wyraźnie i jednoznacznie odrzucono wnioski ujmujące ochronę życia ludzkiego od chwili poczęcia. Z uzasadnienia wyroku wynika ponadto, że Trybunał przypisuje sobie kompetencje ustawodawcy mówiąc wprost, które wartości jako jego zdaniem „wyższe” od innych „powinny” być w prawie chronione, co jest bliskie postawie prawnego moralizmu czy paternalizmu, polegającej na ustanawianiu różnych zakazów w trosce o dobro wspólnoty. W wyroku K 26/96 Trybunał nie potrafił (nie chciał ?) zdystansować się od kwestii ogólnych o charakterze politycznym, filozoficznym, czy medycznym; świadczy o tym również fakt, iż nie zdecydował się zaczekać z rozstrzygnięciem tej sprawy do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., która stwarzała wyraźniejszą podstawę normatywną dla jej rozpoznania¹²¹. Powołując się na zasadę państwa prawnego, pominął w rzeczywistości jeden z jej najważniejszych aspektów wyrażający się w zasadzie *in dubio pro libertate*¹²².

4. WNIOSKI

Niewątpliwie duża część decyzji TK dotyczących zasady państwa prawnego, w których odbywa się stały proces wskazywania zasad nie wyrażonych *explicite* w obowiązujących przepisach prawa, nacechowana jest jakąś formą sędziowskiego aktywizmu i uzasadnia twierdzenie o zaangażowaniu politycznym sędziów zasiadających w tym organie. Przede wszystkim nie da się zapobiec zjawisku polityzacji procesu obsadzania stanowisk w sądzie konstytucyjnym¹²³, co zostało dostrzeżone w Europie już przed kilkudziesięciu laty¹²⁴.

¹²¹ Zwraca na to uwagę w zdaniu odrębnym W. Sokolewicz.

¹²² Zob. W. Lang, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r.*, (sygn. Akt K. 26/96), *Przegląd Sejmowy* 6 (23)/97, s. 171.

¹²³ Art. 194 Konstytucji zd. 1: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą.”

¹²⁴ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodnie*, Warszawa 1987, s. 117 i n. Autor odsyła do pochodzącej z lat 20. XX w. pracy Ch. Eisenmanna, *La justice constitutionnelle et la Haute*

Nawiązując do wybranych sposobów rozumienia związku prawa i polityki wyróżnionych przez M. Smolaka, należy uznać, że omawiane w pracy decyzje TK są zarówno takimi, poprzez które dokonuje się alokacja dóbr, wolności czy obowiązków w systemie polityczno–społecznym naszego kraju, jak i takimi, które sędziowie świadomie uzasadniają przez przywoływanie tez ideologiczno–politycznych i powoływanie się na różne wartości, np. liberalne czy komunitarystyczne¹²⁵. Autor ten w innym miejscu zauważa, iż proces konkretyzacji zasad w toku wykładni konstrukcji państwa prawnego sam w sobie jest polityczny w tym sensie, że to, co jest istotą idei państwa prawnego zawsze jest przedmiotem refleksji sądu konstytucyjnego. „Ustalenia dotyczące zgodności aktu normatywnego z konstytucją nierozzerwalnie wiążą się z politycznymi ustaleniami co do celów, jakie zawarte są w konstytucji, jak i oceny politycznej tych celów”¹²⁶. Decyzje interpretacyjne sądów konstytucyjnych nigdy nie są podejmowane *in abstracto*, a wybory jakich dokonują one w ramach wykładni, m.in. zasady państwa prawnego, powołując się na różne wartości, uwikłane są w skomplikowaną rzeczywistość polityczno–społeczną i uzależnione od systemu wartości, preferencji doktrynalnych czy intelektualnych konkretnego sędziego¹²⁷. Zakres i specyfika spraw rozpatrywanych przez Trybunał sprawia, że wyroki oparte na rozumowaniach prawnych mogą mieć jednocześnie doniosłe znaczenie polityczne, a prawo może być instrumentem osiągnięcia dobra wspólnego¹²⁸.

Cour Constitutionnelle d'Autriche, Paryż 1928. L. Garlicki zwraca też uwagę na konieczność odróżnienia niezawisłości od zagadnienia apolityczności czy bezstronności sędziego.

¹²⁵ M. Smolak, *Legalizm a ...*, s. 163.

¹²⁶ M. Smolak, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 20.

¹²⁷ Przeświadczenie co do tego jest rozpowszechnione zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze. Por. np. J. Trzeciński, *Orzeczenia interpretacyjne...*, s. 14. Autor powołując się na F. Longchamps zaprzecza istnieniu tzw. „czystego prawa”, którym mógłby się kierować sędzia w oderwaniu od całego kontekstu funkcjonowania prawa. J. Limbach, prezes FTK, pisząc o związku prawa z polityką stwierdza, że nie ma kryterium służącego do dokładnego określenia granic między tymi dwoma obszarami, gdyż częściowo nachodzą one na siebie i nie mogą być traktowane oddzielnie. Zob. J. Limbach, *The Law-Making Power of the Legislature and the Judicial Review*, [w:] *Law-making, Law-finding and Law-shaping: The Divers Influence*. Oxford 1997; s. 175, za M. Smolak, *Legalizm a ...*, s. 174. R. Sarkowicz stwierdza, że spór o twórczy charakter interpretacji to w istocie *stricto* polityczny spór o władzę. *Tenże, Uwagi o...*, s. 38.

¹²⁸ Przykładem jest wyr. z 11.05.2005 r., K 18/04 uznający konstytucyjność Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.

Stwierdzenia istnienia nieuchronności związku pomiędzy polityką i prawem w procesie jego stosowania i występowania politycznego zaangażowania sądownictwa konstytucyjnego, nie oznacza zwolnienia sądów od poszukiwania środków, które mogłyby jednak sprzyjać stwarzaniu autonomii prawa wobec polityki. Podkreślanie znaczącej roli sądownictwa konstytucyjnego w strukturze władz i uznawanie jej za *signum temporis* współczesnych systemów demokratycznych, nie jest równoznaczne ze przyzwoleniem na przekazanie sądom prawa do narzucania większości społeczeństwa własnych przekonań aksjologicznych.

Do zachowania wstrzeźliwości w tym zakresie w pierwszej kolejności powinna zobowiązywać świadomość zasady podziału władz i jasno określonego w Konstytucji miejsca sądów i Trybunałów w strukturze władz. W literaturze wskazuje się również, że pewnym remedium na kontrowersyjne — z punktu widzenia zaangażowania politycznego — rozstrzygnięcia sądów konstytucyjnych w przedmiocie wywodzenia z zasady państwa prawnego zasad szczegółowych (czy w ogóle wykładni reguł niedefinitywnych) jest sposób uzasadniania. M. Smolak, nawiązując do R. Alexego, nazywa to spełnianiem kryteriów uniwersalnego dyskursu argumentacyjnego, a więc racjonalności i słuszności argumentacji¹²⁹. Ujmując rzecz w uproszczeniu, sąd powinien podawać w uzasadnieniu całość rozumowania (nawet te polityczno-moralne przekonania, które traktuje jako oczywiste), tak aby zapewnić mu publiczny charakter, a przez to umożliwić jego ocenę przez samych obywateli i pozyskać dla niego społeczną akceptację¹³⁰. Trafną decyzją jest ta, która pozytywnie przechodzi tzw. test z moralności politycznej (składają się na nią zasady moralne dotyczące tego, jaki powinien być cel, któremu ma służyć dany porządek prawny w państwie, a w szczególności jak powinna wyglądać relacja jednostka — państwo), a więc w jej uzasadnieniu wybrano te dobra, które najbardziej odpowiadają celowi porządku prawnego¹³¹. W podobny sposób w gruncie rzeczy argumentuje Th. Würtenberger, gdy pisze, że demokratyczne państwo prawa legitymację i polityczną siłę znajduje w sym-

¹²⁹ Jest to naturalne, zważywszy na występujące w naszej kulturze oczekiwanie, aby działalność praktyczna człowieka była racjonalna. Ten wieloznaczny termin w odniesieniu do decyzji sprowadza się do postulatu dobrego jej uzasadnienia, a więc — według klasycznej teorii prawa — podania argumentów, z których, decyzja ta płynie na podstawie przyjętych reguł rozumowania uzasadniającego. Argumenty stanowią przesłanki a decyzja jest konkluzją. Por. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia...*, s. 45.

¹³⁰ M. Smolak, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 20–22.

¹³¹ M. Smolak, *Uzasadnianie sądowe...*, s. 67.

biozie ze społeczeństwem. Możliwość przypisania sądownictwu konstytucyjnemu funkcji integrujących w tym względzie uzależnia od uzyskania przez nie akceptacji społecznej dla swoich rozstrzygnięć¹³². „Proceduralna legitymizacja konstytucyjnego prawa sędziowskiego”¹³³, jest udana, jeśli konflikt argumentów ścierających się w sprawie zostaje rozstrzygnięty w taki sposób, że obywatel może uznać rozstrzygnięcie za uzasadnione (rozsądne) i akceptowalne, nawet jeśli się z nim nie zgadza¹³⁴. Jeśli zaś chodzi o stosunek sposobu wykładni (rozwijania) prawa konstytucyjnego do funkcjonujących w społeczeństwie poglądów to, zdaniem Th. Würtenbergera, nie może ona następować w oderwaniu od rozwiniętych w społeczeństwie wyobrażeń prawa i sprawiedliwości, a wręcz przeciwnie — sąd konstytucyjny powinien reagować na przemiany społecznej świadomości. Powiązanie w społecznym odbiorze sądownictwa konstytucyjnego z konstytucją, powoduje, że pozytywnie oceniane posunięcia tego pierwszego pełnią funkcję integrującą, wpływają na lepszą legitymację całego systemu prawa, które — jak na demokratyczne państwo prawa przystało — powinno być dobrowolnie przestrzegane¹³⁵.

Niezaprzeczalny jest udział sądów konstytucyjnych w tworzeniu podstaw współczesnych państw prawa i wpływ na dalsze ich kształtowanie się¹³⁶, co wyraża się przede wszystkim w tym, że kontrola konstytucyjności prawa stanowi gwarancję zachowania wolności indywidualnych i fundamentalnych praw człowieka. To fakt szczególnie zauważalny w tych państwach europejskich,

¹³² Th. Würtenberger, *Zur Legitimität...*, s. 73.

¹³³ Chodzi o *Verfassungsrichterrecht*, czyli „rozwijanie” (*Fortbildung*) konstytucji przez sąd konstytucyjny, jak określa się w niemieckiej nauce prawa twórczą wykładnię prawa w odróżnieniu od odtwórczej (*Auslegung*).

¹³⁴ Th. Würtenberger, *Zur Legitimität...*, s. 76.

¹³⁵ Nie oznacza to oczywiście przyzwolenia na ślepe podążanie w rozstrzygnięciach konstytucyjnych za opinią publiczną, gdyż występowanie krytyki jest w pluralistycznym państwie rzeczą oczywistą. Th. Würtenberger, *j.w.*, s. 73–74.

¹³⁶ Również w Wielkiej Brytanii pojawiają się głosy żądające wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego w celu wzmocnienia niedoskonałego systemu ochrony praw indywidualnych. W tamtejszym systemie ochronę tę zapewniają sądy powszechne, które przez niektórych autorów określane są jako „sekretne sędzia konstytucyjny”, gdyż dokonując „zgodnej z *common law*” wykładni ustaw zwykłych, dysponują skutecznym instrumentem kontroli. Kontrola ta pełniona jest przy odwołaniu do wynikających z *rule of law* kryteriów *fairness in procedure* i *reasonableness in decision making*. Por. A.J. Nall, *Internationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Grossbritannien, der USA, Frankreich, Italien und Japan*, Wien 1992, s. 22–28.

w których — tak jak Polsce — dokonała się, by użyć sformułowania L. Solyoma, „rewolucja przez konstytucję”¹³⁷, czyli przejście od dyktatury do demokracji bez większych wstrząsów politycznych i przy względnym poszanowaniu praw jednostek. Jak dodaje M. Safjan, udało się przede wszystkim zapewnić realne funkcjonowanie w całym porządku prawnym podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego, tych samych, na straży których stoją starsze sądy konstytucyjne w Europie¹³⁸. Słuszny skądinąd pogląd, iż orzecznicza działalność sądów konstytucyjnych może oznaczać wzmocnienie struktury państwa prawa, prezentują — co zrozumiałe — zwłaszcza sędziowie tych organów, którzy dążą w ten sposób do uzasadnienia rozszerzającego się zakresu ich władzy. M. Safjan, twierdzi wręcz, że wyznaczające istotę współczesnych demokracji rządy prawa, to przede wszystkim władza sędziów, których „kompetencje i możliwości wpływania na bieg historii [...], rozstrzyganie wielkich konfliktów społecznych wzrosły niepomiaralnie w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat [...]”¹³⁹. Jeszcze dalej idzie A. Barak, izraelski sędzia konstytucyjny, gdy twierdzi, że klasyczna koncepcja trójpodziału władz, jest „fikcyjna i infantylna”¹⁴⁰. Kwestię aktywizmu sędziowskiego postrzega on przez pryzmat zadań sędziego jako budowniczego pomostu pomiędzy rzeczywistością społeczną a prawem.

Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy ograniczając możliwości niekontrolowanych naruszeń konstytucji ze strony innych organów państwa, nie uleg-

¹³⁷ L. Solyom, prezes węgierskiego TK, cytowany przez M. Safjana podczas wystąpienie na zakończenie obrad XI Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych w Warszawie, [w:] Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego, Numer specjalny 1997, s. 12.

¹³⁸ *Tamże*.

¹³⁹ Zob. przemówienie M. Safjana „*Wspólna Europa — tożsamość myśli i idei*” wygłoszone na uroczystej inauguracji sesji rocznej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, która odbyła się w dniu 25.01.2001 r. w Strasburgu, zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego; <http://www.trybunal.gov.pl>

¹⁴⁰ A. Barak, *Rola sędziego w społeczeństwie demokratycznym*. Wykład wygłoszony w Trybunale Konstytucyjnym 25 lutego 2003 r.; <http://www.trybunal.gov.pl>. Należy wszakże zaznaczyć, że wypowiada się on z punktu widzenia sędziego, działającego w systemie prawa precedensowego, w którym uprawnione jest tworzenie prawa w drodze orzekania. Pisze on o dwóch modelach roli sędziego: partnerskim i przedstawicielskim, za jedynie uprawniony uznając ten pierwszy. Zgodnie z nim sędzia jest partnerem (choćby pomocniczym) w realizacji zadania ustawodawcy polegającego na budowaniu pomostu między prawem a życiem. W modelu przedstawicielskim sędzia działa jako przedstawiciel (*agent*) ustawodawcy, jest jak „oficer niższej rangą, który musi wykonywać polecenia swojego dowódcy”.

nie on pokusie przekraczania własnych kompetencji i nadużywania ich w celu realizacji własnych interesów, czy narzucania określonych wizji społecznych, światopoglądowych, ideologicznych itp. Wypada zgodzić się z twierdzeniem J. Limbach, iż bezsprzecznie granice między prawem a polityką w stosowaniu konstytucji wyznaczone są przez *rule of law*, zasadę demokracji i podziału władz, ale podstawowe znaczenie ma samoodповідzialność i samoświadomość samych sędziów¹⁴¹. W USA już na początku XIX w. zaczęto realizować doktrynę *political questions*, dającą Sądowi Najwyższemu instrument uchylania się od decydowania w sprawach, w których ze względu na ich polityczny charakter nie chciał rozstrzygać¹⁴². Uważam, zwłaszcza w kontekście kontrowersyjnych spraw z zakresu materii politycznych czy światopoglądowych, w obszarze ścierania się interesów ogółu i jednostki, współżycia obywateli w liberalnym państwie prawa, iż godna polecenia jest również większa powściągliwość polegająca na tym, by zacytować myśl M. Sandela, że sędziowie, czytając konstytucję, powinni brać w nawias swoje poglądy polityczne i światopoglądowe¹⁴³. Bez względu natomiast wymagane jest tego typu zaangażowanie, które polega na przestrzeganiu zasady, aby przed wydaniem decyzji rozważyć jej potencjalne skutki w różnych sferach funkcjonowania państwa, tym bardziej, że jako sąd nie ponosi za nie odpowiedzialności ani politycznej, ani finansowej¹⁴⁴. Jak pokazuje obecna praktyka, sprawdzonym i wykorzystywanym przez TK narzędziem temu służącym jest zasięganie opinii specjalistów w sprawach finansów i gospodarki państwa. Taka działalność zwraca uwagę na „koszty prawa” i fakt, że nie służą dobru wspólnemu ustawy, za pomocą których chce się osiągnąć zbyt wiele,

¹⁴¹ M. Smolak, *Zagadnienia wykładni...*, s. 174.

¹⁴² L. Garlicki, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1982, s. 71–79. Autor pisze, że choć formalnie SN powołuje się na zasadę podziału władz, to rzeczywistym powodem jest działanie „sędziowskiej powściągliwości” i niechęć SN do angażowania się w sytuacje grożące konfliktem z pozostałymi władzami, co manifestuje charakter SN jako organu władzy sądowniczej, a nie ciała dostosowanego do rozstrzygania problemów o zasadniczej wadze politycznej. Definicja zakresu spraw politycznych jest jednak bardzo elastyczna i z czasem uległa zawężeniu, obejmując współcześnie głównie sprawy z zakresu samodzielności egzekutywy.

¹⁴³ M. Sandel, *Democracy's Discontent*, Harvard–Cambridge–London 1996, s. 45; za L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 171.

¹⁴⁴ Zewnętrznym tego przejawem jest formułowanie uzasadnień w stylu typowym dla krajów prawa ustawowego, który M. Zirk–Sadowski określa jako magisterialny: orzeczenie jest przedstawiane jako akt władzy RP, a nie jako decyzja sądu, czy konkretnej osoby. Zob. M. Zirk–Sadowski, *Wykładnia i ...*, s. 95.

nie licząc się z realiami społecznymi i sytuacją ekonomiczną¹⁴⁵. Nie mniej ważne jest jednak, aby w demokratycznym państwie prawa organ ten nie tracił z pola widzenia możliwych skutków swoich decyzji w stosunku do wolności i praw pojedynczych jednostek. Dzieje amerykańskiego sądownictwa konstytucyjnego pokazują, zdaniem Th. Würtenbergera, że „konstytucyjne prawo sędziowskie” idzie w złym kierunku, jeśli prawidłowo nie rozpoznaje „znaków czasu” (*die Zeichen der Zeit*), ale też, że może kształtować przyszły układ polityczny (*zu einer zukunftsweisenden politischen Gestaltung in der Lage ist*)¹⁴⁶. W każdym razie, pouczającym przykładem dla naszego TK pokazującym w jak istotny sposób na prestiż i siłę tego typu organu oddziałuje opinia publiczna, jest sytuacja, jaka wytworzyła się w Niemczech w kontekście działalności tamtejszego FTK w ostatnich latach. Otóż, na skutek wydania przez niego szeregu orzeczeń dotyczących spraw światopoglądowych¹⁴⁷, akceptacja jego działań uległa znacznemu zmniejszeniu, a wybitny dotychczas autorytet we wszystkich grupach społecznych znacznie spadł¹⁴⁸. Przykładem bezpośredniego wpływu przemian w społecznej świadomości na wyroki FTK są natomiast zdaniem Th. Würtenbergera, dwa odmienne wyroki w sprawie aborcji, w których pierwotnie bezwzględna ochrona płodu ludzkiego (wyrok z 1975 r.) ustąpiła przed wartością autonomii kobiety, jako dobrem wyższym niż życie płodu (wyrok z 1993 r.)¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Zob. więcej na ten temat S. Holmes, C.R. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty depends on Taxes*, New York–London 1999.

¹⁴⁶ Powołuje się na przy tym na dwa znane orzeczenia Sądu Najwyższego USA: *Dred Scott v. Sandfort* z 1857 r. uznające za sprzeczne z konstytucją zniesienie niewolnictwa w niektórych obszarach, które w sposób istotny przyczyniło się do wybuchu wojny domowej; *Brown v. Board of Education* z 1954 r., według którego segregacja rasowa w szkołach publicznych godzi w XIV Poprawkę do Konstytucji XIV. Zob. Th. Würtenberger, *Zur Legitimität ...*, s. 80.

¹⁴⁷ Dotyczących takich obszarów jak: ochrona dóbr osobistych w konflikcie z wolnością poglądów, mediów oraz sztuki; granice między wolnością demonstrowania a pogwałceniem porządku publicznego; problemy tolerancji związane z umieszczaniem symboli chrześcijańskich w szkołach i sądach; ochrona życia nienarodzonego w konflikcie z przerywaniem ciąży.

¹⁴⁸ Por. B. Rüthers, *Grundlagen des...*, s. 85.

¹⁴⁹ Autor pisze, iż ten drugi wyrok wydany został na „fali zmieniającej się społecznej świadomości” i przy uwzględnieniu „zmieniającego się ducha czasu”. Würtenberger, *Zur Legitimität ...*, s. 67.

PODSUMOWANIE

Klauzula państwa prawnego w omawianym w pracy okresie 1997–2008 stanowiła jeden z częściej przywoływanych wzorców kontroli konstytucyjności prawa przez TK. Z jednej strony mieliśmy do czynienia z utrwaleniem się pewnych charakterystycznych tendencji orzeczniczych z okresu wcześniejszego. Z drugiej strony, dało się zaobserwować kilka zasadniczych zmian w określeniu jej charakteru, znaczenia i sposobu wykładni.

Klauzula jest w dalszym ciągu przede wszystkim podstawą rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują literalnego odzwierciedlenia w tekście ustawy zasadniczej. Wysuwającą się na pierwszy plan, najbardziej charakterystyczną cechą orzecznictwa w obecnym okresie jest więc stabilizacja i utrwalenie tych elementów treściowych, które zostały wskazane przez TK już wcześniej. Podstawowa zmiana polega na tym, że określenie przepisu art. 2 jako zbiorczego wyrażenia wielu reguł i zasad, nieujętych *expressis verbis* w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikających z aksjologii państwa prawnego, Trybunał odnosi przede wszystkim do tych elementów, które określa zbiorczo jako „zasady przyzwoitej legislacji”, zaliczając do nich: zasadę ochrony praw nabytych, *lex retro non agit*, nakaz odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę określoności prawa, ochrony „interesów w toku”, czy zakaz zmian w prawie podatkowym w ciągu roku podatkowego.

Fundamentalne znaczenie ma tu wypowiedź z wyroku K 26/97 z 25.11.1997 r., w którym podkreśla się, że konwencję redakcyjną polegającą

na dosłownym powtórzeniu przepisu art. 1 wcześniejszych uregulowań konstytucyjnych, należy uznać za „jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejścia dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie lat 1990–1997. Identyczności językowej towarzyszy bowiem bliskość aksjologiczna — zespół wartości, który legł u podstaw nowelizacji grudniowej z 1989 roku, znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Tym samym podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób jak rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym.”

W odróżnieniu od lat poprzednich utraciła jednak swój „samoistny” charakter w związku z faktem wyraźnego zapisania w tekście Konstytucji z 1997 r. szeregu zasad i reguł „odnajdywanych” uprzednio w klauzuli. Chodzi o reguły (określane w literaturze jako materialne¹) dotyczące konstytucyjnych praw i wolności jednostki: prawo do ochrony godności (art. 30), prawo do życia (art. 38), prawo do prywatności (art. 47), prawo jednostki do ochrony danych osobowych (art. 51), prawo do sądu (art. 45), zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3). W cytowanym wyżej wyroku Trybunał zastrzegł, że w kontekście powyższych uregulowań wykluczona została po 17 października 1997 r. możliwość wydobywania tych treści z klauzuli państwa prawnego, bo jej dopuszczenie oznaczałoby ominięcie woli ustawodawcy i czyniłoby w ich zakresie zbędną obecną regulację. Stosownie do tej deklaracji, w przypadku zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności stanowiły przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. Trybunał podkreślał wtedy, że nie jest racjonalne „wzbogacanie” podstaw kontroli o ogólną zasadę państwa prawnego, gdy w pierwszej kolejności wchodzi w grę unormowanie konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z badaną sytuacją. Takie „podwojenie” podstawy kontroli dopuszczał jedynie wówczas, gdy naruszenie normy szczegółowej miało tzw. charakter „kwalifikowany”, a więc godziło „w istotę lub w znacznym stopniu

¹ Kwestia określenia ich charakteru jako materialnego jest dyskusyjna w ogóle, a w szczególności w odniesieniu do prawa do sądu i zasady proporcjonalności. Więcej na ten temat w rozdz. III.1. pkt I.

ograniczało praktyczne funkcjonowanie” zasady państwa prawnego i nie było jedynie odwzorowaniem związku, jaki zawsze występuje między naruszeniem unormowania szczegółowego a naruszeniem zasady ogólnej².

Dokonana w pracy analiza rozstrzygnięć prowadzi do wniosku, że opisane wyżej przeobrażenia konstytucyjne pozbawiające klauzulę charakteru samoistnego wzorca kontroli w zakresie tzw. treści materialnych, nie wpłynęły na zmianę jej traktowania przez TK jako rodzaju wskazówki interpretacyjnej, wytycznej przy procesach wykładni i stosowaniu wszystkich norm konstytucyjnych. Pełni ona nadal istotną funkcję uzupełniającą i dookreślającą zawartość praw i wolności. Przykładem jest wypowiedź TK, w której potwierdzeniu, że w zakresie zasady prawa do sądu, mającej obecnie osobną podstawę w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady z art. 2, towarzyszyło zastrzeżenie, że to właśnie „z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu”³.

W kwestii zawężenia po 1997 r. sposobu rozumienia klauzuli państwa prawnego do treści formalnych, sytuacja nie jest jednak wcale tak jednoznaczna, jak by się mogło wydawać *prima facie*. Niewątpliwie, na tle rozróżnienia na formalne i materialne państwo prawne, należy zgodzić się z przeważającymi w piśmiennictwie opiniami optującymi za wyborem pierwszego członu koniunkcji. Świadczyć ma o tym ograniczenie rozumienia treści państwa prawnego do tzw. reguł przyzwoitej legislacji, będących zasadami ustroju adresowanymi do ustawodawcy i zaprzestanie „wydobywania” z klauzuli z art. 2 treści materialnych, zaliczanych do niej przed tą datą, a wysłowionych obecnie *explicite* w postanowieniach Konstytucji. TK bardzo wyraźnie odrzuca jednak pogląd, jakoby fakt zapisania wielu treści klauzuli w osobnych postanowieniach Konstytucji był jednoznaczny z „okrojeniem” jej rozumienia do treści, których nie zapisano w przepisach szczegółowych. Prowadziłoby to do „nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie deformacji klauzuli demokratycznego państwa praw-

² Zgodnie bowiem z rozumowaniem TK, każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, jest zawsze *implicite* także naruszeniem takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada państwa prawnego i legalizmu.

³ Wyr. SK 19/98.

nego i nadawałoby jej postać kaleką, nieznaną innym systemom ustrojowym”⁴. Tak więc treści wskazane przed 17 października 1997 r. jako elementy państwa prawnego, są nimi nadal i w tym zakresie zachowują aktualność wypowiedzi orzecznicze z okresu poprzedzającego tę datę. Jednak w związku z wyraźną wolą ustawodawcy nadania im postaci konkretnych postanowień Konstytucji, nie ma możliwości powoływania się w stosunku do nich na klauzulę z art. 2, lecz sięgać należy do postanowień szczegółowych. Nie sądzę, aby pod adresem tego sposobu wykładni można było formułować krytykę. Przeciwnie, uważam, iż TK powinien w większym, niż dotychczas stopniu, korzystać ze skonkretyzowanych podstaw kontroli konstytucyjności (na przykład problem regulacji z mocą wsteczną częściowo regulują art. 42 ust. 1 zd. 1 — zasada *nullum crimen sine lege* i 88 ust. 1 — ogłoszenie aktu prawnego niezbędnym warunkiem jego obowiązywania), zamiast odwoływać się do ogólnej formuły art. 2. Brakuje za to w orzecznictwie wskazania wyraźnych kryteriów odróżnienia, kiedy odwołanie się do klauzuli ma charakter wzmocnienia argumentacji z przepisu o większym stopniu szczegółowości, czy też podkreślenia „kwalifikowanego” charakteru jego naruszenia, od niedopuszczalnej — wedle deklaracji TK — sytuacji, w której staje się tylko „decorum argumentacji”.

Należy zauważyć, że Trybunał stara się w praktyce orzeczniczej po 1997 r. w sposób konsekwentny realizować przytoczoną wyżej tezę o aktualności twierdzeń, które sformułowano w orzecznictwie w kontekście zasady państwa prawnego na tle dawnych przepisów. Świadczy o tym niezmiennie podkreślanie, że w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy, a powoływanie się na art. 2 Konstytucji jest racjonalne tylko w sytuacji, gdyby naruszenie normy bardziej szczegółowej stanowiło zarazem rażące naruszenie ogólnych zasad konstytucyjnych. W konkretnych orzeczeniach przybiera to postać specyficznego twierdzenia, że na przykład zasada proporcjonalności należy do zasad państwa prawnego, ale właściwy wzorzec kontroli w sytuacji, gdy wnioskodawca zarzuca przekroczenie granic proporcjonalności, stanowi przepis art. 31 ust. 3. Jest to formuła, która uległa utrwaleniu na tle orzecznictwa po 1997 r., jako mająca

⁴ K 26/97.

zastosowanie m.in. do: zasady prawa do sądu, prawa do życia, czy ochrony prywatności ze względu na regulację kolejno art. 45, 38 czy 47 Konstytucji. Zasada proporcjonalności zajmuje jednak szczególne miejsce wśród reguł, których dotyczy powyższa prawidłowość, przynajmniej w zakresie częstotliwości jej przywoływania w orzeczeniach dotyczących zasady państwa prawnego. Wydaje się mieć to związek z tym, że jedną z fundamentalnych funkcji TK, również w związku z wprowadzeniem instytucji skargi konstytucyjnej do art 79. Konstytucji, staje się we współczesnej dobie rozstrzyganie o konstytucyjności uregulowań wprowadzających ograniczenia praw i wolności. Samo rozumienie zakazu nadmiernej ingerencji nie uległo zmianie i tak jak przed 1997 r. składają się na nie trzy elementy: zasada przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*⁵.

Jeśli chodzi o pytanie, w jaki sposób kształtuje się treść orzecznictwa polskiego TK na temat państwa prawnego na tle różnorodnych wskazywanych w doktrynie prawa postulatów, to zwrócono już uwagę na pewne podobieństwo elementów składowych zasady państwa prawnego na przykład do koncepcji *rule of law* w orzeczeniach ETS czy F. Hayeka⁶. Bez wątpienia TK w swym orzecznictwie korzystał z dorobku nauki i orzecznictwa państw zachodnioeuropejskich, a zwłaszcza niemieckiego FTK. Nie świadczy to jednak wcale o tym, że TK w świadomy i zaplanowany sposób sięgał do jakichś konkretnych całościowych koncepcji, tym bardziej, że sam wprost do żadnych nie odsyła. Wręcz przeciwnie, jako organ działający na wniosek i ograniczony zakresem spraw przedkładanych mu do rozpatrzenia, nigdy nie podjął próby kompleksowego zdefiniowania cech państwa prawnego, nie sformułował jego jakiegś jednej zamkniętej koncepcji. Na tle bogatego zbioru postulatów zgłaszanych w doktrynie pod adresem państwa prawnego, można mówić o dość selektywnym wyborze zasad, mających charakteryzować, zdaniem Trybunału, twór określany tym mianem. Konkluzja ta, w związku z opisanym wyżej

⁵ Dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (1); czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (2); czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (3); por. wyr. z 12.01.200 r., P 11/98. Podobnie R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, Ratio Juris 2000, t. 13, s. 297–298.

⁶ Więcej w rozdziale III.1. pkt II.

„zawężeniem” rozumienia klauzuli, daje się logicznie i bezsprzecznie zastosować do orzecznictwa po 17 października 1997 r. Uważam jednak, że nie jest ona charakterystyczna tylko dla obecnego sposobu wykładni art. 2, ale jest również w pewnym sensie adekwatna dla opisu okresu poprzedzającego. Mieliśmy w nim wprawdzie do czynienia z większą liczbą szczegółowych zasad państwa prawnego, ale również wtedy stanowiły one zbiór ograniczony, gdyż Trybunał na przykład dość szybko zrezygnował z nawiązywania do zasady sprawiedliwości, która przecież — wołą ustawodawcy — jest (i była) powiązana z zasadą państwa prawnego w art. 2 Konstytucji (art. 1 przepisów konstytucyjnych). Zasada sprawiedliwości społecznej jest w orzecznictwie ukazywana przede wszystkim w silnym związku z zasadą równości, będąc jednym z kryteriów dopuszczających różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. W kontekście zaś omawianej w niniejszej publikacji klauzuli — pomijając ogólne stwierdzenia o jej „silnym sprzężeniu” ze sprawiedliwością społeczną — częściej pojawia się pojęcie „sprawiedliwości proceduralnej” (oznaczającej sprawiedliwą procedurę w sprawach indywidualnych), stanowiącej jeden ze składników należącego do standardów państwa prawnego prawa do sądu. Poza wypowiedziami, w których TK w sposób ogólny nawiązuje do znaczenia przemian demokratycznych, jakie dokonały się w Polsce na przełomie lat 80. i 90., abstrahuje on też właściwie od szerszego wyjaśnienia związku zasady państwa prawnego z trzecim członem art. 2, mianowicie z zasadą demokracji. Obie zasady z art. 2 mogą natomiast znaleźć zastosowanie przy ocenie, czy ochrona praw nabytych przez jednostkę jest usprawiedliwiona z punktu widzenia sposobu ich nabycia oraz czy znajduje uzasadnienie w warunkach nowego ustroju państwa.

Wobec dotychczasowych wniosków, adekwatną konstrukcją dla scharakteryzowania sposobu ujęcia omawianej zasady w orzecznictwie TK wydaje się być rozróżnienie na zasadę państwa prawnego w szerokim (*sensu largo*) i wąskim znaczeniu (*sensu stricto*). W pierwszym z nich na zasadę państwa prawnego składałby się bardzo szeroki zbiór różnorodnych zasad i reguł, zarówno o charakterze materialnym jak i formalnym. Mam tu na myśli ogół tych postulatów, które zgłaszano w kontekście państwa prawnego w konstytucjonalizmie i doktrynie prawa na przestrzeni wieków, a z których większość uzyskała wyraźną podstawę normatywną w treści najważniejszych aktów prawnych w poszczególnych państwach oraz w prawie międzynarodowym. Trybunał mówi o nich w kontekście tzw. ogólnego wynikania z klauzuli⁷. Dotyczą one przynajmniej trzech grup zagadnień: ustrojowych (między innymi: podział władz,

niezależne sądownictwo, w tym sądownictwo konstytucyjne, szczególna rola konstytucji i ustawy, fachowy i apolityczny stan urzędniczy, poddanie decyzji administracyjnych niezawisłemu sądownictwu), ochrony praw i wolności człowieka i obywatela oraz formalnych reguł stanowienia prawa warunkujących zapewnienie odpowiedniej jakości samego prawa (reguły przyzwoitej legislacji, wymogi „dobrego prawa”). Wąskie ujęcie zasady państwa prawnego opierałoby się na grupie ostatniej. W orzecznictwie TK daje się zaobserwować stopniowe przechodzenie od szerokiego do coraz bardziej wąskiego traktowania omawianej zasady. O ile przed 1997 r. interpretacja zasady z art. 1 miała charakter dość swobodnego przywoływania zarówno praw i wolności człowieka, reguł przyzwoitej legislacji, a także, choć w mniejszym zakresie, zasad ustrojowych, o tyle po 1997 r. TK ograniczył się do utrwalonego od lat katalogu zasad poprawnego stanowienia prawa, wzbogacanego obecnie incydentalnie o nowe zasady. Następowало to równolegle ze stopniowym zamieszczaniem kolejnych postulatów w treści, najpierw Małej Konstytucji z 1992 r. (zasada podziału władz), a następnie Konstytucji z 1997 r. W związku z obszerną regulacją tej drugiej, zwłaszcza w zakresie praw i wolności, bardziej wyraźna zmiana nastąpiła właśnie po tej cezurze. Wydaje się, że jakkolwiek w tle argumentacji TK niezmiennie zauważalne są echa sformułowanej w wyroku K 26/97 tezy o tym, że zapisanie tych zasad nie może oznaczać „nieuzasadnionego, tak logicznie, jak i aksjologicznie” okrojania jej rozumienia tylko do treści, których nie zapisano w przepisach szczegółowych, to jednak w konkretnych orzeczeniach, podstawą oceny konstytucyjności nie jest art. 2, lecz zasady wyrażone *explicite* (oczywiście poza opisanymi wcześniej przypadkami „kwalifikowanego”, rażącego naruszenia, kiedy to stosuje się podstawę szczególną razem z ogólną).

„Zasady przyzwoitej legislacji” są jednak czymś więcej niż tylko formalnymi postulatami adresowanymi do ustawodawcy. Owszem, na tle szerokiego wyboru właściwości opisujących państwo prawne w doktrynie czy nawet w orzecznictwie innych krajów⁸, ujęcie proponowane przez TK wydaje się być, jak już

⁷ K 26/97.

⁸ Por. orzecznictwo FTK, który w kontekście wykładni *Rechtsstaatsprinzip* rozwinął koncepcję tzw. wartości obiektywnych będących fundamentem wolnościowego, demokratycznego porządku konstytucyjnego, czy też stwierdził, że sprawiedliwość stanowi fundamentalne minimum etyczne materialnej koncepcji państwa prawnego. Więcej na ten temat zob. rozdział III.1 pkt II.

zauważono, raczej powściągliwe. Klauzula z art. 2 ustawy zasadniczej, kiedy służy jako wzorzec oceny konstytucyjności norm, nie wyraża treści materialno-prawnych ani nie zawiera konstytucyjnych praw podmiotowych, a wynikające z niej reguły nie mają charakteru absolutnego i obarczone są wieloma wyjątkami. Jednak, jak pokazują omówione orzeczenia, zasady przyzwoitej legislacji w powiązaniu z kontrolą konstytucyjności przepisów prawa dokonywaną przez TK w najróżniejszych rodzajach sytuacjach, mogą stać się realnymi gwarancjami bezpieczeństwa jednostki w jej relacjach z państwem.

Po 1997 r. TK jest w dalszym ciągu zwolennikiem utrzymania „otwartego” charakteru klauzuli, traktując ją jako rodzaj „wentylu bezpieczeństwa”⁹ pozwalającego mu na odnajdywanie w Konstytucji nowych treści. Organ ten powtarza, że wszędzie tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być zasada państwa prawnego. W orzecznictwie na tle Konstytucji 1997 r. TK korzysta jednak z tej możliwości raczej powściągliwie, skupiając się bardziej na dalszym rozwijaniu zasad wskazanych już wcześniej. Do sformułowanych przez niego kilku nowych reguł, dość jednak skromnie na razie opracowanych, można zaliczyć: zakaz wprowadzania unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym, *ne bis in idem* w prawie karnym, zasadę racjonalności legislacji, zakaz tworzenia instytucji publicznej w kształcie uniemożliwiającej jej rzetelne i sprawne działanie czy zasadę równorzędności podmiotów obrotu cywilnego.

Niewykluczone, iż w kolejnych latach TK zdecyduje się nie tylko dopuścić możliwość samodzielnego oparcia skargi konstytucyjnej na klauzuli z art. 2 Konstytucji, ale również zaakceptuje argumentację skarżącego w sytuacji wskazania jakiegoś prawa podmiotowego, które nie zostało *explicite* zapisane w postanowieniach ustawy zasadniczej, a które dałoby się wyprowadzić z zasady państwa prawnego. Na tle obecnego orzecznictwa i bogatej regulacji w zakresie konstytucyjnych praw i wolności, trudno sobie wprawdzie taką sytuację *de lege lata* wyobrazić, ale sam TK jej nie wyklucza. Ewolucja poglądów TK w tej materii, w podlegającym badaniu okresie orzeczniczym, polega na przejściu ze stanowiska ograniczającego katalog konstytucyjnych wolności i praw do treści rozdziału II Konstytucji do stwierdzenia, że treść tych praw i wolności może

⁹ Określenie za L. Garlicki, zob. tegoż, np. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, Przegląd Sądowy 2001, nr 9, s. 93.

być, pod pewnymi warunkami, wyprowadzana z ogólnych norm rozdziału I: gdy zostanie ustalone, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II, bądź też okaże się, że — w pewnych, wyjątkowych sytuacjach — to normy rozdziału I w sposób bardziej precyzyjny regulują określoną problematykę. Możliwe jest, że skomplikowana rzeczywistość społeczno-prawna stworzy konieczność ochrony jakichś nieuwzględnianych do tej pory w prawie pisanym sytuacji, mających cechy praw podmiotowych. Akceptacja takiego stanu rzeczy przez TK będzie chyba jednak wymagała porzucenia przez niego typowo pozytywistycznego podejścia do praw podmiotowych, jako kategorii istniejącej dzięki wyraźnej (wyrażonej w prawie pisanym) woli ustawodawcy.

W zakresie twórczego lub odtwórczego charakteru wykładni Konstytucji, w tym zasady państwa prawnego, w ostatnich latach nie dało się zaobserwować większych zmian, przynajmniej jeśli chodzi o sferę oświadczeń samego Trybunału. TK prezentuje przywiązanie do zasady trójpodziału władz i deklaruje postawę odtwórczego interpretatora, pełniącego co najwyżej rolę ustawodawcy negatywnego. Zarzuty o przekraczanie kompetencji i tworzenie prawa pod przykrywką jego wykładni odpiera, powołując się na istnienie tzw. *acquis constitutionnel*, czyli „zespołów zasad i wynikających z nich konsekwencji, nie tylko wyrażonych wprost w treści przepisów, ale także będących dorobkiem interpretacyjnym Konstytucji”¹⁰ lub lakonicznie stwierdza, że szczegółowe treści art. 2 mają oparcie w aksjologii Konstytucji. Mówienie o *acquis constitutionnel* jest potwierdzeniem istnienia „konstytucji sądowej”, charakterystycznej zresztą dla wszystkich krajów, w których występuje sądownictwo konstytucyjne. Sam fakt istnienia *acquis constitutionnel* nie podlega więc kwestionowaniu; kontrowersje budzić może natomiast sposób dochodzenia do jego zawartości treściowej przez Trybunał. Po 1997 r. TK w dalszym ciągu jest zwolennikiem takiej definicji zasad konstytucyjnych, zgodnie z którą są nimi nie tylko normy konstytucyjne *expressis verbis* wyrażone w jej tekście, ale też normy „implikowane” z treści postanowień Konstytucji. Nadal więc stosował tzw. dwustopniowe wnioskowanie inferencyjne, polegające na tym, że „wyprowadzał” z zasady państwa prawnego zasadę ogólną, a następnie „wydedukowywał” z niej kolejne zasady w myśl następującego schematu: zasada państwa prawnego — zasada ochrony zaufania — konkretna zasada przyzwoitej legislacji, np. nakaz ochrony praw słusznie

¹⁰ Wyr. K 41/02.

nabytych. Z drugiej strony, częściej niż kiedyś, tłumaczył bogactwo treściowe omawianej zasady przekonując, że jak każda klauzula generalna stwarza ona organowi stosującemu prawo możliwość odwołania się do pewnych, nie zapisanych w przepisach wartości. Jednocześnie sprecyzował kryteria praworządnego posługiwania się klauzulami, a więc pozwalającego uniknąć prawotwórstwa i stwarzania zagrożenia dla osiągania maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie przepisu. Wydaje się, że powoływanie się od lat na ten sam zbiór zasad państwa prawnego, już przez sam fakt trwałości tego procesu, spowodował zmniejszenie występującego wcześniej oporu dużej części doktryny wobec mnogości i zawartości treściowej tych zasad, jako nie mającej pokrycia w prawie pisanim. Nastąpiło utrwalenie się treści państwa prawnego w świadomości organów tworzących i stosujących prawo, jak również prywatnych adresatów prawa.

Nie oznacza to jednak wcale, że TK zrezygnował z postawy aktywistycznej. Wręcz przeciwnie — jedną z pierwszych jej oznak po wprowadzeniu Konstytucji w 1997 r. jest już sam tok rozumowania zaprezentowany przy uzasadnieniu zmiany sposobu wykładni zasady państwa prawnego. Otóż TK, w fakcie zamieszczenia szeregu szczegółowych treści państwa prawnego odnoszących się do praw i wolności jednostki w tekście nowej ustawy zasadniczej, upatruje zamiaru ustrojodawcy nadania im rangi konstytucyjnej, co jest potwierdzeniem ich (ustabilizowanego w orzecznictwie TK, konstytucjonalizmie i doktrynie państw naszego kręgu cywilizacyjnego) wynikania z klauzuli państwa prawnego. W tym fakcie można zresztą upatrywać realnego oddziaływania „konstytucji sądowej”. Można się jednak zastanawiać, na jakiej podstawie TK w sposób zdecydowany sprzeciwia się logicznemu w tych okolicznościach wnioskowi, że pominięcie w przepisach ustawy zasadniczej innych zasad i reguł, określanych zbiorczo jako reguły przyzwoitej legislacji, oznacza intencję pozbawienia ich rangi konstytucyjnej¹¹. Wydaje się, że zapisanie w treści Konstytucji jednej, a pominięcie innej grupy zasad i reguł nie może być odczytywane jako wyrażające w stosunku do dwóch grup tę samą intencję — nadania im rangi zasad konstytucyjnych. W przeciwnym razie zbędne byłyby jakiegokolwiek uregulowania prawne, skoro Trybunał jest w stanie bez żadnych wątpliwości precyzyjnie odczytywać wolę ustawodawcy, nie tylko co do reguł wyrażonych w prawie wprost, ale również

¹¹ Tak wyr. K 36/98.

co do takich, których ustawodawca nigdzie nie zapisał. Powyższe uwagi nie są krytyką wniosków do jakich doszedł Trybunał, a jedynie mają pokazać, że — niezależnie od jego własnych deklaracji — w sposób aktywny uczestniczy on w tworzeniu prawa.

Postawa orzecznicza TK rozpatrywana w kontekście wyroków dotyczących zasady państwa prawnego w okresie ostatnich kilku lat, została w rozdziale V pracy określona jako słaba wersja aktywizmu argumentacyjnego. Przesądził o tym w pierwszej kolejności skomplikowany charakter spraw trafiających przed Trybunał, które wymagają każdorazowego wyważenia argumentów *pro* i *contra* względem różnych, pozostających często w sprzeczności interesów, co jest nieraz możliwe dopiero przy odwołaniu się do jakichś pozaprawnych kryteriów. W myśl tej ideologii sędzia bierze odpowiedzialność za skutki swoich rozstrzygnięć, które mają być nie tylko zgodne z prawem, ale jak najlepsze z punktu widzenia złożonych funkcji prawa. Przejawem poczucia tej odpowiedzialności jest, moim zdaniem, częste zasięganie opinii odpowiednich ministrów o konsekwencjach finansowych ewentualnych rozstrzygnięć i uwzględnianie faktu, że bardzo istotną wartością konstytucyjną jest równowaga budżetowa. W ostatnich latach dało się zaobserwować, że względ na kryterium ekonomiczne stał się pewnym standardem przy ocenianiu przez Trybunał konstytucyjności przepisów i oznacza, że każdorazowo poszukuje on takiej decyzji, która będzie nie tylko zgodna z prawem, ale też jak najbardziej racjonalna z punktu widzenia tegoż kryterium. Pozwala to Trybunałowi, na wzór trzeciej izby parlamentu, korygować ewentualne absurdalne posunięcia parlamentu. Sędziowie TK powstrzymują się natomiast przed otwartym ustanawianiem nowych reguł, nawet gdyby przepisy prawne w sposób ewidentny naruszały elementarne wymogi sprawiedliwości lub racjonalności (stąd „słaba” odmiana aktywizmu). Jak już wspomiano, TK — choćby bardzo szeroko interpretował zasadę państwa prawnego — prezentując przesłanki, którymi się kieruje, bezwzględnie próbuje wskazać ich „zakotwiczenie” w prawie pisanym.

Świadectwem powściągliwości interpretacyjną TK ma być też, jego zdaniem, fakt, że szanuje on swobodę ustawodawcy w kształtowaniu treści stanowionego prawa i dopóki ten ostatni podejmuje swoje decyzje z uwzględnieniem „zasad przyzwoitej legislacji”, dopóty ich merytoryczne treści pozostają poza kontrolą Trybunału (określa się to jako zasadę względnej swobody ustawodawcy). Nie ocenia zatem celowości i trafności, a jedynie racjonalność posunięć legislacyjnych. Jednak w konkretnych, skomplikowanych sprawach kryteria te

nie mogą funkcjonować w oderwaniu od siebie i chyba nawet trudno wyznaczyć jakąś precyzyjną granicę oddzielającą te pojęcia. Każdorazowe przywoływanie racjonalności prawodawcy i domniemania konstytucyjności ustaw jako pierwszego etapu kontroli nie może być traktowane jako wystarczający dowód powściągliwości orzeczniczej. „Oczywiste naruszenie Konstytucji” jako warunek dopuszczalności interwencji Trybunału pozostawia mu, przy ocenie zgodności z wzorcem tak ogólnym jak „państwo prawne”, niemało swobody w określaniu ram kontroli konstytucyjności.

W związku z powyższym pozostaje szeroko stosowana przez TK metoda wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją wykorzystywana zwłaszcza przy wydawaniu przez TK tzw. wyroków interpretacyjnych. Wyrażona w pracy generalna aprobata dla tego rodzaju orzeczeń i przytoczone dla jej uzasadnienia argumenty, są oczywiście jedynie częściową odpowiedzią na zgłaszaną pod ich adresem krytykę. Dokonywanie w sentencji orzeczenia wiążącej inne sądy wykładni ustaw rodzi określone problemy w kontekście jednego z tradycyjnych elementów rozumienia państwa prawnego, jakim jest zasada podziału władz. Nie do końca określona jest bowiem granica między orzekaniem o zgodności norm z konstytucją, a prawotwórstwem w postaci nadawania kontrolowanej ustawie nowej normatywnej treści. Z drugiej strony stwierdzenie warunkowej konstytucyjności jakiejś normy, jako działanie mniej inwazyjne niż jej wyeliminowanie z systemu prawnego i nie tworzące po stronie ustawodawcy bezpośredniego obowiązku podejmowania działań legislacyjnych, może być uznane za przejaw sędziowskiej powściągliwości. W pracy zwrócono przede wszystkim uwagę na ten aspekt wydawania przez TK orzeczeń interpretacyjnych, który pozwala na zapewnienie systemowi prawa względnej trwałości i stabilności, jako wartości szczególnie ważnych z punktu widzenia możliwości ochrony przez jednostkę jej własnych interesów.

Jeśli chodzi o ideologiczny aspekt aktywizmu łączący się z problemem politycznego zaangażowania samych sędziów i pokusą forsowania przez nich własnych wizji społecznych, ustrojowych czy politycznych, to w oficjalnych wypowiedziach sędziowie starają się przedstawiać swoje decyzje jako neutralne w powyższych sferach i odczytujące jedynie wolę ustawodawcy zakodowaną w prawie. Przejawia się to, między innymi poprzez fakt formułowania uzasadnień w stylu typowym dla krajów prawa ustawowego, który M. Zirk-Sadowski określa jako magisterialny: orzeczenie jest przedstawiane jako akt władzy RP, a nie jako decyzja sądu, czy konkretnej osoby¹². Charakterystyczna jest jednak

przytoczona wcześniej wypowiedź wieloletniego prezesa TK w omawianym w pracy okresie, który na jednej z uroczystości w bardzo dobitny sposób zaprezentował swój pogląd na temat roli samego sędziego konstytucyjnego we współczesnej dobie. Według niego rządy prawa — to przede wszystkim władza sędziów, których kompetencje i możliwości wpływania na bieg historii i rozstrzygnięcia wielkich konfliktów społecznych wzrosły niezmiernie w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat¹³.

W kontekście omówionego w pracy zagadnienia konfliktu wartości wspólnotowych z prywatnym interesem jednostki, trudno byłoby określić obroną przez TK linię orzecniczą jako zdecydowanie zaangażowaną w obronę wartości komunitarystycznych lub liberalnych. Wydaje się, że TK przynajmniej stara się przyjąć punkt widzenia neutralnego obserwatora — punkt widzenia wszystkich. Również w klauzuli państwa prawnego w sposób, w jaki jest rozumiana przez TK, można doszukiwać się źródła zobowiązania do każdorazowego wyważania interesów występujących po obu stronach konfliktowej relacji. Z jednej bowiem strony zasada z art. 2 jest interpretowana w ścisłym powiązaniu z zasadą dobra wspólnego, wyrażoną w art. 1 Konstytucji, z drugiej — wszystkie reguły „pryzwoitej legislacji” służą tak naprawdę zabezpieczeniu pozycji jednostki w jej relacjach z państwem. Zobowiązuje do tego zresztą treść całej Konstytucji, jako wypadkowej różnych koncepcji, nie dającej gotowych odpowiedzi doktrynalnych¹⁴. Na tym tle charakterystyczna jest jednak wypowiedź zawarta w jednym z nowszych wyroków, w której TK zdaje się przyznawać pierwszeństwo interesowi prywatnemu. Stwierdza on, w odniesieniu do przysługującego gminom prawa własności, że musi ono ustąpić wobec przeważającego interesu publicznego, „[...] **a tym bardziej** (wytl. moje — I. W.) — wobec potrzeby realizacji konstytucyjnych praw jednostek”¹⁵. Do wyprowadzenia generalnych wniosków w tej materii może jednak dopiero uprawniać skonfrontowanie pojedynczych opinii tego typu z całością materiału orzecniczego w danym okresie.

¹² M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia i...*, s. 95.

¹³ Zob. przemówienie M. Safjana „Wspólna Europa — tożsamość myśli i idei” wygłoszone na uroczystej inauguracji sesji rocznej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 2001 r. Zob. więcej w rozdziale V.

¹⁴ Więcej na ten temat w rozdziale V3.

¹⁵ Wyr. z 15.03.2005 r., K 9/04.

Jedną z cech orzecznictwa dotyczącego klauzuli państwa prawnego jest brak konsekwencji, jeśli chodzi o wzajemny stosunek pojęć „zasady przyzwoitej legislacji” i „zasady techniki legislacyjnej”. Z jednej strony tym pierwszym terminem przyjęło się zbiorczo określać wszystkie wyprowadzane po 1997 r. z zasady państwa prawnego reguły. Określenie to, akceptowane w doktrynie¹⁶ i przyjęte dla potrzeb niniejszej książki, ma podkreślać, że mają one charakter reguł przyjmujących postać zasad ustroju, adresowanych w pierwszym rzędzie do prawodawcy (w odróżnieniu od wcześniej wyprowadzanych z omawianej klauzuli zasad formułujących prawa i wolności jednostek). Z drugiej strony, niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że nazwa ta stosowana jest również dla opisu reguł wskazanych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, będących zdaniem TK „swoistym kanonem, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”¹⁷. I chociaż — zdaniem TK — z.t.p. nie wiążą bezpośrednio ustawodawcy, to nie powinien on od nich odstępować bez ważnego powodu. Jednak liczący 163 paragrafy akt prawny TK postrzega właściwie tylko w kontekście sformułowanej w § 25 zasady określoności, która jest jednocześnie utrwalonym elementem rozumienia zasady państwa prawnego, takim jak inne „reguły poprawnej legislacji” wynikające z art. 2 Konstytucji. Naruszenie przez akt normatywny którejś z tych reguł, skutkuje stwierdzeniem jego niekonstytucyjności ze względu na naruszenie art. 2 Konstytucji. Jeśli zaś chodzi o reguły techniki legislacyjnej, to w związku z tym, że TK nie nadaje im charakteru normatywnego, konsekwencją ich naruszenia przez akt normatywny nie jest jego niekonstytucyjność, a jedynie niepoprawność czy wadliwość. Okazuje się jednak, że następstwem znaczącego naruszenia przez jakiś akt (ze względu na doniosłość lub liczbę) reguł przyzwoitej legislacji jest stwierdzenie, iż nie odpowiada on standardom prawa w państwie prawnym i jest niekonstytucyjny. Zasygnalizowana wyżej specyfika związku między zasadą państwa prawnego a regułami techniki legislacyjnej w tego rodzaju przypadkach, polega właśnie na tym, że podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności jest naruszenie zasady państwa prawnego, ale przyczyną

¹⁶ Np. L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.*, Przegląd Sądowy 2003 r., nr 9, s. 133.

¹⁷ Np. wyr. z 24.02.2003 r., K 28/02.

owego naruszenia jest lekceważenie tych drugich. Wydaje się więc, że mamy w orzecznictwie TK w powyższym zakresie do czynienia z utrwalanym od lat chaosem pojęciowym. Jego wyeliminowanie ułatwiłyby z pewnością w pierwszej kolejności jakieś posunięcia ustawodawcy w kierunku bardziej precyzyjnego określenia niejasnego jak dotąd charakteru prawnego z.t.p., począwszy od kwestii ich zgodności z ustawą upoważniającą, możliwości sformułowania podstawy prawnej ich wydania, czy określenia ich adresata. Niezależnie od powyższych uwag, już choćby regularne pojawianie się pojęcia „zasady techniki prawodawczej” w wypowiedziach Trybunału stwarza szansę, że w jakiś sposób zaistnieją one w świadomości organów odpowiedzialnych za kreowanie norm prawnych, co może pozytywnie wpłynąć na poprawę zdecydowanie niskiej jakości tworzonego w ostatnich latach prawa.

W związku z członkostwem Polski w strukturze Unii Europejskiej pojawił się już charakterystyczny problem stosunku prawa krajowego do wspólnotowego prawa europejskiego, a konkretnie dotyczący konfliktu tego prawa z normami konstytucyjnymi. Jednym z klasycznych elementów doktrynalnych koncepcji państwa prawnego, znajdującym też potwierdzenie w wypowiedziach TK, jest zasada prymatu Konstytucji w systemie źródeł prawa. Trybunał powołuje się w tym względzie na art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Konsekwencją tego musi być przyjęcie, że prawo międzynarodowe, w tym wspólnotowe, obowiązuje w naszym porządku prawnym tylko dlatego, że nasza Konstytucja na to pozwala (art. 9, 87 i inne). Trybunał niezmiennie zastrzega, że jej przepisy — mając charakter nadrzędny i stanowiąc wyraz suwerennej woli narodu — nie mogą utracić mocy obowiązującej lub ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy aktami wspólnotowymi a Konstytucją. Brak w jej postanowieniach bardziej szczegółowych uregulowań sytuacji, w której dochodzi do zderzenia Konstytucji z prawem europejskim, oznacza, że możliwość uniknięcia tego zderzenia będzie w dużej mierze zależała od — jak to określa M. Safjan — „życzliwej, prounijnej interpretacji”¹⁸ tej pierwszej. Z drugiej strony, obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego ma swoje granice tam, gdzie prowadziłyby do stanowienia ustaw, które (nawet wykonując prawo UE) pogarszałyby sytuację prawną jednostki i odchodziły

¹⁸ J. Kroner, *Państwo prawa i jego treść*, Rzeczpospolita z 29.03.2004 r.

od standardów zagwarantowanych w Konstytucji. Należy się spodziewać, że konsekwencją stwierdzenia sprzeczności prawa wspólnotowego z Konstytucją będzie decyzja polskiego ustrojodawcy o wyborze takiej możliwości, która znalazła już zastosowanie w podobnych przypadkach w innych krajach członkowskich. Jest nią wykorzystywana od lat metoda zmiany konstytucji¹⁹. Znajduje ona również akceptację w orzecznictwie TK, ponieważ w wyroku z 27.04.2005 r.²⁰ przywołał przykłady Francji, Hiszpanii i Niemiec, które w ten właśnie sposób zapewniły skuteczność prawu UE²¹.

Z perspektywy założeń wynikających z zasady państwa prawnego, a przede wszystkim ochrony zaufania obywateli do stabilności systemu wymiaru sprawiedliwości, niepokój może budzić fakt niewykonywania wielu orzeczeń Trybunału przez parlament czy też opór SN wobec tzw. wyroków interpretacyjnych. Z drugiej strony daje się zauważyć utrwalenie konkretnych elementów rozumienia zasady z art. 2 w świadomości prywatnych osób fizycznych i prawnych oraz organów państwa. Ci pierwsi, jak pokazuje treść licznych kierowanych do TK wniosków i skarg konstytucyjnych (oczywiście przy obligatoryjnej pomocy reprezentantów zawodów prawniczych), nauczyli się korzystać z dorobku orzeczniczego TK. Natomiast NSA, idąc najwyraźniej za typowym dla TK sposobem wykładni omawianej zasady, uznał w jednym z orzeczeń, że zasada państwa prawnego nie może być wprawdzie samodzielną podstawą rozstrzygnięcia sprawy, ale może być pomocna przy wykładni prawa podatkowego i wyprowadził z niej zakaz obciążania podatnika skutkami błędu spowodowanego przez urzędnika²².

¹⁹ Wydaje się, że w naszym kraju nie zapadnie raczej decyzja o płaceniu kary za naruszenie prawa wspólnotowego ani tym bardziej o wystąpieniu z UE.

²⁰ Wyr. P 1/05, w którym TK orzekł o niekonstytucyjności art. 607t § 1 k.p.k. implementujących procedurę ENA z decyzji Rady 2002/584/WSiSW. TK odroczył utratę przez nie mocy obowiązującej i zalecił dokonanie odpowiednich zmian w Konstytucji (konkretnie w art. 55 ust. 1 zabraniającym ekstradycji obywatela polskiego).

²¹ W dwóch pierwszych krajach w 1992 r. dokonano rewizji konstytucji w zakresie biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych w celu ich dostosowania do postanowień Traktatu z Maastricht, przewidującego rozszerzenie tego prawa na obywateli Unii. Zostały one przeprowadzone w następstwie wydania orzeczeń przez tamtejsze sądy konstytucyjne, w których ratyfikację Traktatu uzależniono od odpowiednich nowelizacji ustaw zasadniczych. W RFN miało natomiast w 2000 r. miejsce dostosowanie konstytucji do będącej pochodnym źródłem prawa europejskiego dyrektywy Rady 76/207 EWG z 9 lutego 1976 r. ustanawiającej zasadę równości kobiet i mężczyzn wobec dostępu do zatrudnienia.

²² Wyr. z 12.05.2000 r., III SA 957/99.

BIBLIOGRAFIA

- Alexy R., *Bulygins Kritik des Richtigkeitsargument*, Sonderausdruck aus: Normative Systems in Legal and Moral Theory, *Festschrift* for Carlos E. Alchourrón and Eugenio Bulygin, Berlin 1997.
- Alexy R., *Individuelle Rechte und collective Güter*, [w:] *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung*, Wien 1989.
- Alexy R., *On the Structure of Legal Principles*, *Ratio Juris* 2000, t. 13.
- Alexy R., *Rights and Collective Goods*, [w:] *Rights*, red. C. Nino, Cambridge 1992.
- Alexy R., *W obronie niepozytywistycznej koncepcji prawa*, *PiP* 1993, nr 11–12.
- Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, Warszawa 1982.
- Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzcziński, Warszawa 1997.
- Barak A., *Rola sędziego w społeczeństwie demokratycznym*. Wykład wygłoszony w Trybunale Konstytucyjnym 25 lutego 2003 R., <http://www.trybunal.gov.pl>.
- Bator A., Kozak A., *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod. red. S. Wronkowskiej, Kraków 2005.
- Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego*, Numer specjalny, 1997.
- Bosiacki A., *Robert von Mohl i początki koncepcji państwa prawnego*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, pod. red. L. Dubela, Lublin 2003.
- Böckenförde E.W., *Prawo i wartości. O krytyce idei aksjologicznego uwarunkowania prawa*, tłum. P. Kaczorowski, Znak, listopad 1992.
- Buchała K., A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995.

- Brzeziński B., *Współczesne amerykańskie teorie wykładni prawa*, PiP 2006, nr. 7.
- Chevalier J., *Import państwa prawnego*, Studia prawnicze, Zeszyt 1–4 (123–126), tłum. D. Mazurkiewicz–Lesage, Warszawa 1996.
- Czarny P., *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod. red. S. Wronkowskiej, Kraków 2005.
- Czeszejko–Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Czeszejko–Sochacki Z., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, PiP 2000, nr 12.
- Douence J. C., Faure B., *Y a-t-il deux constitutions?*, RFDA 2000.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, przeł. T. Kowalski.
- Dworkin R., *Imperium prawa*, Wolters Kluwer 2006.
- Dworkin R., *A Matter of Principle*, Oxford 1986.
- Dybowski K., *Johna Austina filozofia prawa*, Toruń 1991.
- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzciński, Warszawa 1997.
- Fuller L.L., *Moralność prawa*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1978.
- Favoreau J., *De la démocratie et L'Etat de droit*, „Le Débat” 1991.
- Füzër K., *The Invisible Constitution An Inquiry through the Sociology of Knowledge into Hungarian Constitutional Adjudication*, Joint Meetings of the Law and Society Association and the Research Committee on Sociology of Law, Glasgow 1996.
- Galligan D., Matczak M., *Wykonywanie dyskrejonalnej władzy sędziowskiej a rozwój przedsiębiorczości w Polsce*, Ius et Lex 1/2005.
- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994.
- Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r.*, PS 2000, nr 7–8.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, PS 2001, nr 9.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.*, PS 2002, nr 9.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.*, PS 2003, nr 9.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2003 r.*, PS 2004, 7–8.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r.*, PS 2005, nr 7–8.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2005 r.*, PS 2006, nr 9.

- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, PS 2007, nr 7–8.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2007 r.*, PS 2008, nr 9.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2008 r.*, PS 2009, nr 10.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12.
- Garlicki L., *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1982.
- Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
- Gizbert–Studnicki T., *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986.
- Gizbert–Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Gizbert–Studnicki T., *Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998.
- Goldsworthy J., *Raz on constitutional interpretation*, Law and Philosophy nr 22, 2003.
- Granat M., *Problem legitymacji sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Polska lat 90 — tych. Przemiany państwa i prawa*, tom 1, Lublin 1999.
- Gromski W., Działocha K., *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, PiP 1995, nr 3.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993.
- Hart L.A., *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998.
- Holmes S., Sunstein C.R., *The Cost of Rights. Why Liberty depends on Taxes*, New York–London 1999.
- Holland K. M., *Judicial Activism In Comparative Perspective*, Nowy Jork 1991.
- Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1989 r.*, Warszawa 1990.
- Izdebski H., *Geneza i ewolucja pojęcia „państwa prawnego”*, Studia Iuridica, 2001, t. 39.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Józefowicz A., *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1999, nr 1.
- Justyński J., *Historia doktryn polityczno–prawnych*, Toruń 1997.
- Justyński J., *The principle of the Rule of Law in the European Communities*, Comparative Law Review vol. 8, Toruń 1998.
- Kaleda S.L., *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003.

- Khakzadeh L.M., *Die verfassungskonforme Interpretation in der Judikatur des VfGH*, Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 61, Heft 2, 2006.
- Komentarz do artykułów 1–534 k.c., pod. red. E. Gniewka, Warszawa 2004.
- Kompedium nauki społecznej Kościoła, red. nauk. J. Kupny, Kielce 2005.
- Konopka B., *Konstytucyjna zasada państwa prawnego a prawo podatkowe (uwagi ogólne)*, Radca Prawny 1997.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, tłum. Z. Czeszejko–Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Albanii, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Czeskiej, tłum. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Litewskiej, tłum. H. Wisner, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Konstytucja Republiki Macedonii, tłum. T.M. Wójcik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej, tłum. A. Wojtyczek–Bonnand, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Słowenii, tłum. P. Winczorek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Kordela M., *Zasady państwa prawnego w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. nauk. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
- Kordela M., *Zarys systemu aksjologicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Prawnicze, Zeszyt 1–2, Warszawa 2001.
- Kordela M., *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2001.
- Kość A. SVD, *Relacja prawa do polityki w demokratycznym państwie prawa*, Roczniki Nauk Prawnych, Tom XII, zeszyt 1, 2002.
- Kozak A., *Rodzaje wykładni prawa w uchwałach Trybunału Konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 1997.
- Kroner J., *Państwo prawa i jego treść*, Rzeczpospolita z 29.03.2004.
- Królikowski M., *O dopuszczalności retroaktywnego stosowania wykładni w prawie karnym. Przypadek strzelców przy Murze Berlińskim*, [w:] *Materiały Konferencyjne z Konferencji WPiA UW z 27.02.2004*.
- Kubiak Z., *Państwo prawne — idea, postulaty, dylematy*, PiP 1991, nr 7.
- Kunig Ph., *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Thübingen 1986.

- Lang W., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r.*, (sygn. Akt K. 26/96), Przegląd Sejmowy 6 (23)/97.
- Lang W., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Lang. W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Lang W., *The european standards of the rule of law*”, Comparative Law Review vol. 8, Toruń 1998.
- Leszczyński L., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 r.* (sygn. Akt SK/5/99), Przegląd Sejmowy 3 (44)/2001.
- Leszczyński L., *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*. Lublin 2000.
- Limbach J., *The Law-Making Power of the Legislature and the Judicial Review*, [w:] *Law-making, Law-finding and Law-shaping: The Divers Influence*. Oxford 1997.
- Ludwikowska A., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych. Studium Porównawcze*, Toruń 1997.
- Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Maciąg Z., *Idea państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w prawie międzynarodowym*, [w:] *Dziedzictwo prawne XX wieku. Księga pamiątkowa z okazji 150-lecia TBSP UJ*, Kraków 2001.
- Marsh N.S., *The Rule of Law as a Supra-National Concept*, [w:] *Oxford Essays on Jurisprudence*, red. A.G. Guest, Oxford 1961.
- McCormik, *Die Rechtsstaat und die rule of law*, Juristenzeitung 1984, H. 2.
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000.
- Mockle D., *L'etat de droit et la theorie de la rule of law*, Cahiers de droit, Montreal 1994, vol. 35, nr 4.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Morawski L., *Czy precedens powinien być źródłem prawa*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga pamiątkowa ku czci prof. H. Groszyka*, Lublin 1996.
- Morawski L., *Czy sądy mogą się angażować politycznie*, PiP 2006, nr 3.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2003.
- Morawski L., *Pozytywizm „twardy”, pozytywizm „miękki” i pozytywizm „martwy”*, Ius et Lex, 1/2003
- Morawski L., *Spór o pojęcie państwa prawnego*, PiP 1994, nr 4.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2005.
- Morawski L., *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.

- Nall A.J., *Internationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Grossbritannien, der USA, Frankreich, Italien und Japan*, Wien 1992.
- Namavičius Z., *Równowaga interesów publicznych i prywatnych — zasada harmonijnego społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa*, Studia i Materiały TK 2003.
- Nowacki J., *Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998.
- Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. nauk. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Nowacki J., *Praworzędność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- Nowacki J., Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000.
- Olszewski H., *Polska droga do państwa prawa. Refleksje o kulturze prawnej*, Studia Prawnicze 2002, Zeszyt 1(151).
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Opalek K., J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Pietrzak M., *Państwo prawne w konstytucji z 1921 r.*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1987, z.2.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1991.
- Pietrzykowski T., „Miękki” pozytywizm i spór o regułę uznania, [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001
- Pilipiec S., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Encyklopedia Politologii* (red.) M. Żmigrodzki, t.2, *Ustroje Państwowe*, (red.) W. Skrzydło, M. Chmaj, Kraków 2000.
- Pogasz W., *O legitymowaniu zasad prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1987.
- Potrzeszcz J., *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007.
- Puńło A., *Uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP*, *Studia Iuridica* 1995, t. 28.
- Radbruch G., *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*, *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 5/1946.
- Radbruch G., *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] M. Szyszkowska, *Zarys filozofii prawa*, Białystok 2000.
- Radbruch G., *Zarys filozofii prawa*, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa–Kraków 1938.
- Rawls J., *Theory of Justice*, Harvard–Cambridge 1972.
- Raz J., *The Authority of law*, Oxford 1979.
- Redelbach A., S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.

- Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.
- Rozmarny S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
- Rozmarny S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Rüthers B., *Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates: Begriff, Ursprung, Entwicklung (Podstawy demokratycznego państwa prawa: pojęcie, geneza, rozwój)*, [w:] *Kultura i prawo. Podstawy jedności europejskiej*, Lublin 1999.
- Sadurski W., *Cała władza w ręce Trybunału*, Rzeczpospolita z 20.08.1996.
- Sadurski W., *Konstytucja trybunalska*, Rzeczpospolita z 09.07.1997.
- Sadurski W., *Prawo przed sądem, Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe 2008.
- Safjan M., *Interpretacja a kontrola konstytucyjności*, Rzeczpospolita z 29.12.2003.
- Safjan M., „*Wspólna Europa — tożsamość myśli i idei*”, przemówienie wygłoszone na uroczystej inauguracji sesji rocznej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg 25.01.2001, <http://www.trybunal.gov.pl>.
- Sajo A., *Jak rządy prawa zabiły węgierską reformę systemu opieki społecznej*, *East European Constitutional Review*, 1997.
- Sandel M., *Democracy's Discontent*, Harvard–Cambridge–London 1996.
- Sarčević E., *Der Rechtsstaat*, Leipzig 1996.
- Sarkowicz R., *Uwagi o współczesnej interpretacji prawniczej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod. red. S. Wronkowskiej, Kraków 2005.
- Smolak M., *Legalizm a polityczne problemy sądowej wykładni prawa*, [w:] *Prawoznawstwo a praktyka stosowania prawa*, red. Z. Tobor, Katowice 2002.
- Smolak M., *Pojęcie „prawo” w rozumieniu pozytywizmu instytucjonalnego*, *PiP* 1994, nr 1.
- Smolak M., *Uzasadnianie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej*, Kraków 2003.
- Sokolewicz W., *Rzeczpospolita Polska — demokratyczne państwo prawne. (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, *PiP* 1990, nr 4.
- Staškiewicz W., *Demokratyczne państwo prawne w Polsce lat dziewięćdziesiątych: eufunkcjonalność teorii i dysfunkcyjność praktyki*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999.
- Stelmach J., *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. nac. G. Skąpska, Kraków 1992.
- Sulikowski A., *Tworzenie prawa przez sądy konstytucyjne i jego demokratyczność*, *PiP* 2005.
- Szyszkowska M., *Zarys filozofii prawa*, Białystok 2000.

- Tkacz S., *Sprawiedliwość a państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawoznawstwo a praktyka stosowania prawa*, red. Z. Tobor, Katowice 2002.
- Tobor Z., *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998.
- Tokarczyk R., *Historia filozofii prawa*, Kraków 2000.
- Trzciniński J. (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Trzciniński J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Trzciniński J., *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, nr 1.
- Trzciniński J., *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- Tyburski W., Wachowiak A., Wiśniewski R., *Historia filozofii i etyki do współczesności. Źródła i komentarze*, Toruń 2002.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 1997.
- Walter R., Mayer H., *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien 1996.
- Winczorek P., *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, Przegląd Sejmowy 4(16)/96, Warszawa 1996.
- Wojtaszek–Mik E., Mik C., *Traktaty europejskie*, Kraków 2000.
- Wojtczak S., *Kilka uwag o aksjologicznym aspekcie zasady lex retro non agit*, [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, pod. red. L. Leszczyńskiego, Lublin 1999.
- Wronkowska S., *Czy Rzeczpospolita jest państwem prawnym*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. nauk. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
- Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Część I*, Poznań 2002.
- Wronkowska S., *Problem racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.
- Wronkowska S., *Spójność systemu prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. nauk. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., *Zmiany w systemie prawnym. (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, PiP 1991, nr 8.

- Wróblewska I., *Kryterium ekonomiczne w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, Edukacja Prawnicza 2008, nr 3.
- Wróblewska I., *Zasada rządów prawa w orzecznictwie sądów wspólnotowych*, [w:] *Koncepcje integracji w Europie w XX i XXI*, red. D. Bunikowski, R. Musiałkiewicza, Toruń 2008.
- Wróblewska I., *Zasady techniki prawodawczej w państwie prawa — uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Jurysta* 2007, nr 2.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, *PiP* 1990, nr 6.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Wrzochalski B., *Ze studiów nad filozofią prawa Karla Larenza w Trzeciej Rzeszy*, [w:] *Studia nad faszyzmem i zbrodniami hitlerowskimi*, t. 14, Wrocław 1991.
- Würtenberger Th., *Zur Legitimität des Verfassungsrichterrechts*, [w:] *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik ?*, B. Guggenberger, Th. Würtenberger, Baden–Baden, 1998.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolości — granice władzy*, [w:] *Obywatel — jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
- Zakrzewska J., *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej*, *PiP* 1990, nr 4.
- Zakrzewska J., *Trybunał Konstytucyjny — konstytucja — państwo prawa*, *PiP* 1992, nr 12.
- Zieliński T., *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, *PiP* 1997, nr 11–12.
- Zieliński T., *Ochrona praw nabytych — zasada państwa prawnego*, *PiP* 1992, nr 3.
- Zieliński T., *Ochrona praw nabytych — zasada państwa prawnego*, *RPO — Materiały* Nr 15/1992.
- Ziemiński Z., *„Lex” a „ius” w okresie przemian*, *PiP* 1991, nr 6.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2001.
- Zirk–Sadowski M., *Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod. red. S. Wronkowskiej, Kraków 2005.
- Zmierczak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno–prawnej)*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992.
- Zmierczak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno — prawnej)*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. nauk. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
- Żuławska Cz., *Glosa do orzeczenia TK z 4 XII 1990, K 12/90 (nie publ.)*, *PiP* 1992, nr 4.

WAŻNIEJSZE AKTY PRAWNE WYKORZYSTANE W PUBLIKACJI:

- Konstytucja RP z dnia 22 lipca 1952 r.
(Dz.U.1976.7.36).
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz.U.1997.78.483).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL
(Dz.U.1989.75.444).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
(Dz.U.1997.102.643).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
z dnia 4 listopada 1950 r.
(Dz.U.1993.61.284)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny
(Dz.U.1964.16.93).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny
(Dz.U.1997.88.553).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego
(Dz.U.1960.30.168)
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania karnego
(Dz.U.1997.88.553)

POWOŁANE ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO RP:

28.05.1986 r. U 1/86; 05.11.1986 r. U 5/86; 30.11.1988 r. K 1/88; 26.09.1989 r. K 3/89; 08.11.1989 r. K 7/89; 22.08.1990 r. K 7/90; 04.12.1990 r. K 12/90; 06.11.1991 r. W 2/91; 07.01.1992 r. K 8/91; 11.02.1992 r. K 14/91; 29.01.1992 r. K 15/91; 19.06.1992 r. U 6/92; 07.10.1992 r. U 1/92; 19.10.1993 r. K 14/92; 02.03.1994 r. W 3/93; 10.01.1995 r. K 16/93; 25.01.1995 r. W 14/94; 07.03.1995 r. W 9/94; 14.03.1995 r. K 13/94; 26.04.1995 r. K 11/94; 20.11.1995 r. K 23/95; 24.05.1996 r. K 22/95; 15.07.1996 r. K 5/96; 17.07.1996 r. K 8/96; 03.12.1996 r. K 25/95; 25.02.1997 r. K 21/95; 07.04.1997 r. U 11/97; 18.05.1997 K.26/ 96; 28.05.1997 r. K 26/96; 24.06.1997 r. K 21/97;

25.11.1997 K 26/97; 27.11.1997 r. U 11/97; 03.12.1997 r. K 1/97; 15.12.1997 r. K 13/97; 17.12.1997 r. K 22/96; 22.12.1997 r. K 2/97; 24.03.1998 r. K 40/97; 08.04.1998 r. K 10/97; 25.05.1998 r. U 19/97; 09.06.1998 r. K 28/97; 24.06.1998 r. K 3/98; 15.09.1998 K 10/98; 10.11.1998 r. K 39/97; 23.11.1998 r. SK 7/98; 05.01.1999 r. K 27/98; 17.02.1999 r. Ts 154/98; 24.02.1999 r. SK 4/98; 16.03.1999 r. SK 19/98; 30.03.1999 r. K 5/98; 13.04.1999 r. K 36/98; 28.04.1999 r. K 3/99; 04.06.1999 r. K 18/98; 08.06.1999 r. SK 12/98; 16.06.1999 r. P 4/98; 22.06.1999 r. K 5/99; 06.07.1999 r. P 2/99; 15.09.1999 r. K 11/99; 03.11.1999 r. K 13/99; 07.12.1999 r. K 6/99; 08.12.1999 r. SK 19/99; 20.12.1999 r. K 4/99; 21.12.1999 r. K 22/99; 16.03.1999 r. SK 19/98;

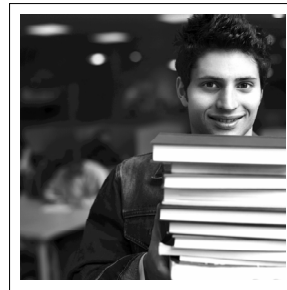
04.01.2000 r. K 18/99; 11.01.2000 r. K 7/99; 12.01.2000 r. P 11/98; 13.03.2000 r. K 1/99; 12.04.2000 r. K 8/98; 08.05.2000 r. SK 22/99; 10.05.2000 r. K 21/99; 14.06.2000 r. P 3/00; 15.06.2000 r. P 3/00; 28.06.2000 r. K 25/99; 29.06.2000 r.; Ts 118/99; 10.07.2000 r. SK 21/99; 10.07.2000 r., SK 12/99; 24.07.2000 r. SK 26/99; 25.09.2000 r. K 26/99; 17.10.2000 r. SK 5/99; 24.10.2000 r. SK 7/00; 04.12.2000 r. K 9/00; 15.12.2000 r. Ts 105/00; 24.01.2001 r. Ts 129/00; 31.01.2001 r. P 4/99; 07.02.2001 r. K 27/00; 13.02.2001 r. K 19/99; 19.03.2001 r. K 32/00; 03.04.2001 r. K 32/99; 25.04.2001 r. K 13/01; 26.06.2001 r. K 35/00; 14.09.2001 r. SK 11/00; 03.10.2001 r. K 27/01; 10.10.2001 r. K 28/01; 13.10.2001 r. K 33/00; 24.10.2001 r. K 12/00; 30.10.2001 r. K 33/01; 05.11.2001 r. U 1/01; 26.11.2001 r. K 2/00; 12.12.2001 r. SK 26/01; 18.12.2001 r. Ts 43/01; 19.12.2001 r. SK 8/01; 06.02.2002 r. SK 11/01; 18.02.2002 r. K 43/01; 27.02.2002 r. K 47/01; 07.05.2002 r. SK 20/00; 22.05.2002 r. K 6/02; 12.06.2002 r. P 13/01; 25.06.2002 r. K 45/01; 26.03.2002 r., SK 2/01; 02.10.2002 r. K 48/01; 05.11.2002 r. P 7/01; 20.11.2002 r. K 41/02; 03.12.2002 r. P 13/02; 10.12.2002 r. K 27/02; 18.12.2002 r. K 43/01; 19.12.2002 r. K 33/02; 28.01.2003 r. K 2/02; 18.02.2003 r. K 24/02; 24.02.2003 r. K 28/02; 26.02.2003 r. K 30/02; 05.03.2003 r. K 7/01; 25.03.2003 r. U 10/01; 02.04.2003 r. K 13/02; 15.04.2003 r. SK 4/02; 09.06.2003 r. SK 12/03; 16.06.2003 r. K 52/02; 17.06.2003 r. P 24/02; 01.07.2003 r. P 31/02; 02.07.2003 r., Ts 128/02; 16.09.2003 r. K 55/02; 28.10.2003 r. P 3/03; 07.11.2003 r. K 32/02; 17.11.2003 r. K 32/02; 16.12.2003 r. SK 34/03; 25.11.2003 r. K 37/02; 26.11.2003 r. SK 22/02; 07.01.2004 r. K 14/03; 13.01.2004 r., SK 10/03; 18.02.2004 r. K 12/03; 24.02.2004 r. K 54/02; 24.03.2004 r. K 37/03; 20.04.2004 r. K 45/02; 22.04.2004 r. Ts 194/02; 02.05.2004 r. SK 34/02; 05.05.2004 r. P 2/03; 11.05.2004 r. K 4/03; 25.05.2004 r. SK 44/03; 01.06.2004 r. P 14/03; 06.07.2004 r. P 14/03; 13.07.2004 r. K 20/03; 14.07.2004 r. Ts 21/04; 26.07.2004 r. Ts 26/04; 28.07.2004 r. P 2/04; 16.08.2004 r. Tw 43/03; 07.09.2004 r. P 4/04; 18.10.2004 r. Ts 85/04; 03.11.2004 r. K 18/03; 08.11.2004 r. K 38/03; 08.11.2004 r., SK 25/02; 10.11.2004 r. Kp 1/04; 15.12.2004 r. K 2/04 18.01.2005 r. K 15/03; 31.01.2005 r. P 9/04; 15.02.2005 r. K 48/04; 23.02.2005 r. Ts 35/04; 08.03.2005 r. K 27/03; 13.03.2005 r. K 19/02; 15.03.2005 r. K 9/04; 30.03.2005 r. K 19/02; 19.04.2005 r. Ts 184/04; 27.04.2005 r. P 1/05; 11.05.2005 r. K 18/04; 11.05.2005 r. SK 60/03; 17.05.2005 r. P 6/04; 22.05.2005 r. Kp1/05; 30.05.2005 r. P 7/04; 05.07.2005 r. Ts 155/04; 12.09.2005 r. SK 13/05; 22.09.2005 r. Kp 1/05; 17.10.2005 r. K 6/04; 05.11.2005 r. P 7/01; 08.11.2005 r. SK 25/02; 24.01.2006 r., SK 52/04; 31.01.2006 r., K 23/03; 21.02.2006 r. K 1/05; 21.03.2006 r. K 13/05; 23.03.2006 r. K 4/06; 04.04.2006 r. K 11/04; 10.04.2006 r. SK 30/04; 12.04.2006 r., Kp 2/04; 08.05.2006 r., P 18/05; 27.06.2006 r., K 16/05; 28.06.2006 r., SK 56/04; 18.07.2006 r., Tw 52/04; 20.07.2006 r. K 40/05; 18.09.2006 r., SK 15/05; 19.09.2006 r., K 7/05; 23.10.2006 r., SK 42/04; 03.11.2006 r., K 31/06; 07.11.2006 r., SK 42/05; 08.11.2006 r., K 30/06; 20.11.2006 r., SK 66/06; 27.11.2006 r., K 47/04; 29.11.2006 r., SK 51/06; 12.12.2006 r., P 15/05; 16.01.2007 r., U 5/06; 12.03.2007 r., K 54/05; 13.03.2007 r., K 8/07 19.03.2007 r., K 47/05; 29.04.2007 r., P 20/06; 11.05.2007 r., K 2/07; 28.06.2007 r., Ts 64/06; 05.09.2007 r., P 21/06; 09.10.2007 r., SK 70/06; 16.10.2007 r., K 28/06; 16.10.2007 r., SK 63/06; 20.11.2007 r., SK 67/05;

10.12.2007 r., P 43/06; 20.12.2007 r., Sk 67/05; 08.01.2008 r., P 35/06; 26.02.2008 r., Ts 196/07; 17.03.2008 r., K 32/05; 17.03.2008 r., Ts 39/07; 08.04.2008 r., SK 80/06; 29.04.2008 r., P 38/06; 29.04.2008 r., SK 11//07; 13.05.2008 r., SK 91/06; 20.05.2008 r., Ts 266/07; 27.05.2008 r., P 59/07; 28.05.2008 r., K 2/07; 12.06.2008 r., K 50/05; 08.07.2008 r., P 36/07; 02.09.2008 r., K 35/06; 30.09.2008 r., K 44/07; 15.10.2008 r., P 32/06; 18.11.2008 r., SK 23/06; 19.11.2008 r., Kp 2/08; 19.11.2008 r., Ts 102/06; 25.11.2008 r., K 5/08; 17.12.2008 r., P 16/08; 18.12.2008 r., K 19/07; 13.06.2009 r., K 14/07.

Chcesz wiedzieć więcej?



odwiedź naszą księgarnię internetową



Internetowa Księgarnia wydawnictwa TNOiK w Toruniu - Windows Internet Explorer

http://tnoik.torun.pl/ksiegarnia

Księgarnia Internetowa wydawnictwa TNOiK w Toruniu

DOM ORGANIZATORA
TOWARZYSTWO NAUKOWE ORGANIZACJI I KIEROWNICTWA

Firma | Wydawnictwo | Szkolenia | Kontakt Moje Konto | Zawartość koszyka | Zamówienie

Witamy w Internetowej Księgarni wydawnictwa TNOiK,

Nieznajomy! Czy chcesz się zarejestrować? A może jeszcze nie masz u nas konta i chciałbyś założyć? Jeżeli potrzebujesz pomocy przy obsłudze księgarni zajrzyj do [Instrukcji Obsługi](#).

Tylko u nas kupisz z rabatem 15% !!!

Wyprowadź końcówkę nakładu (sprzedaj poniżej kosztów produkcji)

Nowości Wydawnicze

 SPIS HIPOKRYTÓW 22,95zł 00 KOSZYKA	 PRZESŁUCHANIE MAŁOLETNIEGO ŚWIADKA W POLSKIM PROCESIE KARNYM 34,00zł 00 KOSZYKA	 FORMY STADIALNE I POSTACIE ZJAWISKOWE PORĘCZENIA PRZESTĘPSTWA 28,90zł 00 KOSZYKA
 MAKROEKONOMIA materiały do ćwiczeń 27,20zł 00 KOSZYKA	 PRAWO MIĘDZYNARODOWE PUBLICZNE zarys wykładu 39,10zł 00 KOSZYKA	 ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA ZA SZKODY WYRZĄDZONE PRZY LECZENIU 38,70zł 00 KOSZYKA

piątek, 25 maj 2007 284965 wywołań od poniedziałku, 16 październik 2006

www.tnoik.torun.pl/ksiegarnia

Internet 100%

TOWARZYSTWO NAUKOWE ORGANIZACJI I KIEROWNICTWA

STOWARZYSZENIE WYŻSZEJ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

DOM ORGANIZATORA

87-100 TORUŃ

ul. Czerwona Droga 8

Tel. (0-56) 62-238-07, 62-228-98

FAX (0-56) 62-231-23

<http://www.tnoik.torun.pl>

e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl



DZIAŁ WYDAWNICTW

Wydajemy drukiem
poradniki, podręczniki akademickie i komentarze
z zakresu prawa, ekonomii, organizacji i zarządzania

DZIAŁ EDUKACJI

Organizujemy szkolenia, seminaria,
konferencje naukowe krajowe i międzynarodowe