

BIURO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
ZESPÓŁ ORZECZNICTWA I STUDIÓW

ZOS-430-27/09

3 sierpnia 2009 r.

**Kontrola hierarchicznej zgodności norm z nieobowiązującymi
przepisami konstytucyjnymi w orzecznictwie**

Trybunału Konstytucyjnego

- w związku ze sprawą K 35/08 -

Sierpień 2009

Spis treści:

Wprowadzenie	3
I. Poglądy Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności kwestionowanych regulacji z przepisami konstytucyjnymi, które formalnie utraciły moc obowiązującą	4
II. Sprawy, w których Trybunał Konstytucyjny przeprowadzał kontrolę zgodności kwestionowanych regulacji z przepisami konstytucyjnymi, które formalnie utraciły moc obowiązującą – wyciąg z orzecznictwa	19
1. orzeczenie z 8 listopada 1994 r., P 1/94	19
2. wyrok z 8 lipca 2002 r., SK 41/01.....	21
3. wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01	25
4. wyrok z 12 lipca 2005 r., P 11/03	29
III. Poglądy Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności kwestionowanych regulacji z przepisami konstytucyjnymi, które formalnie utraciły moc obowiązującą – wyciąg z orzecznictwa	33
1. orzeczenie z 8 listopada 1994 r., P 1/94	33
2. orzeczenie z 27 listopada 1995 r., U 5/95.....	33
3. orzeczenie z 24 września 1996 r., K 13/95	34
4. wyrok z 4 listopada 1997 r., U 3/97	35
5. wyrok z 25 listopada 1997 r., U 6/97	37
6. wyrok z 14 listopada 2000 r., K 7/00	38
7. wyrok z 8 lipca 2002 r., SK 41/01.....	39
8. wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01	39
9. wyrok z 20 maja 2003 r., K 56/02.....	39
10. wyrok z 29 listopada 2004 r., K 7/04.....	40
11. postanowienie z 24 stycznia 2005 r., Ts 121/04.....	41
12. postanowienie z 6 kwietnia 2005 r., SK 8/04.....	41
13. wyrok z 12 lipca 2005 r., P 11/03	42
14. postanowienie z 6 listopada 2007 r., P 32/07	42
15. wyrok z 28 listopada 2008 r., K 22/05.....	43

Wprowadzenie

Prezentowane opracowanie ma na celu przedstawienie poglądów Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności przeprowadzania kontroli konstytucyjności w oparciu o przepisy konstytucyjne formalnie nieobowiązujące w dniu orzekania. Z przeprowadzonej analizy wynika, że jak dotychczas Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność kwestionowanych regulacji w oparciu o przepisy konstytucyjne nieobowiązujące w dniu orzekania w czterech sprawach (zob. sprawy: P 1/94, SK 41/01, P 19/01 oraz P 11/03).

Pierwsza część niniejszego opracowania stanowi efekt analizy poszczególnych orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny rozważał zagadnienia związane z dopuszczalnością orzekania przez Trybunał o zgodności kwestionowanych regulacji z nieobowiązującymi w dniu orzekania przepisami konstytucyjnymi.

Dwie kolejne części niniejszego opracowania stanowią wyciągi z poszczególnych orzeczeń prezentujące najważniejsze treści związane z tematyką niniejszego opracowania. Miejsca w których zastosowano pogrubioną czcionkę w prezentowanych cytatach stanowią celowe podkreślenie szczególnie istotnych (w naszej ocenie) fragmentów orzeczeń.

I. Poglądy Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności kwestionowanych regulacji z przepisami konstytucyjnymi, które formalnie utraciły moc obowiązującą

1. Z przeprowadzonej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wypowiedzi Trybunału dotyczące kwestii dopuszczalności kontroli konstytucyjności na podstawie przepisów konstytucyjnych formalnie już nieobowiązujących w dniu orzekania nie są w pełni jednolite. Szczególnie widoczny jest brak jednoznacznego ustalenia kryteriów w oparciu o które oznacza się właściwe wzorce kontroli.

2. Po raz pierwszy w kwestii właściwych przepisów konstytucyjnych dla kontroli konstytucyjności Trybunał wypowiedział się w uzasadnieniu do orzeczenia z 8 listopada 1994 r. (sygn. P 1/94). Trybunał rozważył problem, czy zmiana przepisów konstytucyjnych powoduje zmianę wzorca normatywnego, *czyli „czy przepisy ustawowe, stanowione zgodnie z konstytucją obowiązującą w dacie ich stanowienia, mogą być uznane za niekonstytucyjne jedynie na skutek samej zmiany konstytucji.”* Trybunał wyraził pogląd, że: *„ocena konstytucyjności, zawsze dokonywana na gruncie obowiązujących w dacie orzekania przepisów konstytucyjnych, uwzględniać jednak powinna podstawy i kryteria konstytucyjności obowiązujące w chwili stanowienia kontrolowanych przepisów, chyba że ustrojodawca w zmienionych przepisach konstytucyjnych zajął odmienne stanowisko.”* Z tego powodu w sprawie P 1/94 Trybunał uznał, że nieobowiązujące w dniu orzekania art. 24 i 27 Konstytucji RP stanowią konstytucyjny wzorzec kontroli.

3. Pogląd wyrażony w sprawie P 1/94 został rozwinięty przez Trybunał w kolejnych orzeczeniach. W orzeczeniu z 27 listopada 1995 r., (sygn. U 5/95), w którym stwierdzono niezgodność regulacji rozporządzenia z

przepisem rangi ustawowej Trybunał w sposób pośredni powtórzył tezę zaprezentowaną w sprawie P 1/94, zgodnie z którą ocena konstytucyjności jest dokonywana zawsze na gruncie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dacie orzekania, nie dodając przy tym zastrzeżenia o konieczności uwzględniania podstaw i kryteriów konstytucyjności obowiązujących w chwili stanowienia kontrolowanych przepisów. Trybunał w uzasadnieniu do orzeczenia U 5/95 uznał, iż dla oceny konstytucyjności bez znaczenia pozostaje fakt, że obowiązujące w dniu orzekania przepisy konstytucyjne weszły w życie później niż badane rozporządzenie. W ocenie Trybunału: *„Nakaz zgodności z konstytucją odnosi się bowiem do wszelkich przepisów obowiązujących pod jej rządami, niezależnie od sekwencji ich wejścia w życie.”*

4. W uzasadnieniu do orzeczenia z 24 września 1996 r., (sygn. K 13/95) Trybunał rozwinął dotychczasową linię orzeczniczą w badanym zakresie wskazując, że dla wyboru wzorców właściwych dla oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji może mieć znaczenie okres, w którym kwestionowana regulacja wywierała skutki prawne. Jak wskazano w uzasadnieniu: *„Nie ulega jednak wątpliwości, że dokonując – czy to w celu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przez sąd, czy to na użytek sprawy, która toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym i dotyczy zgodności przepisu z konstytucją – wykładni art. 36 ustawy z 10 maja 1990 r. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z 18 stycznia 1996 r., trzeba mieć na uwadze te przepisy konstytucji, które obowiązywały 27 maja 1990 r. Tylko w odniesieniu do zobowiązań istniejących w tym dniu zaskarżony przepis mógł wyrzucić skutek prawny.”* Trybunał uznał, że właściwą płaszczyzną odniesienia dla oceny konstytucyjności oraz wykładni systemowej przepisu, który wywarł skutek prawny jedynie w odniesieniu do stanu istniejącego w dniu 27 maja 1990 r. stanowią odpowiednie przepisy obowiązującej wówczas Konstytucji z 1952 r. Tym samym wskazano wyjątek od prezentowanej we wcześniejszych orzeczeniach tezy, zgodnie z którą Trybunał powinien przeprowadzać kontrolę konstytucyjności w oparciu o przepisy obowiązujące w dniu orzekania.

W dalszej części uzasadnienia do orzeczenia K 13/95 Trybunał wskazał, że art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji, który wszedł w życie 8 grudnia 1992 r. nie może stanowić wzorca kontroli przy ocenie konstytucyjności przepisu, który wywarł skutek jedynie w odniesieniu do stanu z 27 maja 1990 r., skoro ustrojodawca nie nadał temu przepisowi Małej Konstytucji mocy wstecznej.

Trybunał podkreślił, że przyczyną innego podejścia do kwestii określenia właściwych wzorców niż w sprawie U 5/95 jest jednorazowe działanie zakwestionowanego przepisu oraz okoliczność, iż Mała Konstytucja jest aktem późniejszym niż ten przepis.

5. W kolejnej sprawie, w której Trybunał rozważał zagadnienie czasowej właściwości przepisów konstytucyjnych jako podstawy kontroli konstytucyjności zakończonej wyrokiem z 4 listopada 1997 r. (sygn. U 3/97), wnioskodawca zakwestionował zgodność rozporządzenia z 4 sierpnia 1995 r. m.in. z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Tymczasem w sentencji Trybunał orzekł, że kwestionowana regulacja nie jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. Jak się wydaje Trybunał sam wskazał właściwy przepis obowiązującej w dniu orzekania konstytucji, który powinien stanowić podstawę kontroli w tej sprawie.

W uzasadnieniu Trybunał wskazał, iż: *„[m]ając na uwadze to, że kontrola konstytucyjności dokonywana jest przez Trybunał Konstytucyjny już pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., należy zastanowić się, czy i na ile powołany we wniosku art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji znalazł odbicie w nowej konstytucji.”* Trybunał po analizie wcześniejszych i obecnych przepisów dotyczących zasad wydawania rozporządzeń skonkludował, że: *„sposób uregulowania w nowej konstytucji zasad wydawania aktów wykonawczych (rozporządzeń) jest w istocie tożsamy z powołanym art. 56 ust. 2. W konsekwencji przyjęć należy, że ustrojodawca pozostawił bez zmian warunki wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych. Z tego też względu wypowiedzi doktryny i orzecznictwa dotyczące art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji znajdują uzasadnienie również na gruncie art. 149 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W każdym*

razie zakwestionowane przepisy rozporządzenia w dniu ich wydania były zgodne z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, nie są natomiast niezgodne z art. 149 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.” Co istotne, w sentencji orzeczenia brak jest wzmianki o zgodności kwestionowanej regulacji z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Należy również zauważyć, że nie zawsze stosowanie formuły „nie jest niezgodny” wiązano – tak jak obecnie – z brakiem adekwatności. Początkowo formuła ta stosowana była często zamiennie z formułą „jest zgodny”. Wydaje się, że z uwagi na okoliczność, że przepisy Konstytucji z 1997 r. zostały przytoczone przez Trybunał a nie wnioskodawcę oraz fakt, iż w sentencji wskazano tylko przepisy nowej Konstytucji Trybunał stosując formułę „nie jest niezgodny” miał na myśli zgodność a nie brak adekwatności wzorca kontroli.

Sprawa zakończona wyrokiem U 3/97 wydaje się kontynuować linię orzeczniczą wskazaną w orzeczeniu P 1/94 oraz pośrednio powtórzoną w orzeczeniu U 5/95, zgodnie z którą ocena konstytucyjności jest dokonywana zawsze na gruncie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dacie orzekania; brak tu jest jednak istotnego zastrzeżenia, które w sprawie P 1/94 ostatecznie wpłynęło na wybór właściwych wzorców, zgodnie z którym powinno się uwzględniać podstawy i kryteria konstytucyjności obowiązujące w chwili stanowienia kontrolowanych przepisów.

6. W uzasadnieniu do wyroku z 25 listopada 1997 r. (sygn. U 6/97) Trybunał wypowiedział istotną tezę, która później była wielokrotnie przytaczana w dalszych jego orzeczeniach. W ocenie Trybunału: *„przy ocenie przez Trybunał konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu.*” Trybunał odstąpił zatem od poglądu, zgodnie z którym zasadą (nie bezwyjątkową *vide* P 1/94) jest badanie kwestionowanych regulacji w oparciu o przepisy

konstytucyjne obowiązujące w dniu orzekania wskazując na konieczność wyraźnego oddzielenia sytuacji, w których kontroli poddana jest treść prawa od tych, w których zakwestionowano tryb jego ustanowienia.

7. W wyroku z 14 listopada 2000 r. (sygn. K 7/00) Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność z konstytucją przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, które stanowiły już przedmiot kontroli konstytucyjności m.in. w powołanym wyżej orzeczeniu z 24 września 1996 r., sygn. K 13/95 (zob. punkt 4). Inaczej jednak niż w sprawie K 13/95 w sentencji wyroku K 7/00 przywołano przepisy konstytucyjne obowiązujące w dniu orzekania. Trybunał w uzasadnieniu w wyczerpujący sposób uzasadnił tą odmienną w ustaleniu właściwego wzorca kontroli.

Przede wszystkim wskazano, że w sprawie K 13/95 badano przepis regulujący prawno-obligacyjne skutki powstania gmin, które powstały z mocy samego prawa bez przeprowadzania w tej sprawie szczególnego postępowania. Tymczasem w sprawie K 7/00 zakwestionowano przepisy regulujące stosunki prawa rzeczowego i przewidujące wydanie przez wojewodę decyzji stwierdzających nabycie przez gminę praw rzeczowych.

Trybunał – rozwijając dotychczasową linię orzeczniczą zapoczątkowaną orzeczeniem K 13/95 – wskazał, że: *„przepisy obowiązującej konstytucji nie mogą stanowić podstawy do oceny konstytucyjności przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim przepisy te zostały „skonsumowane” przez wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych. W takim przypadku zgodność z prawem decyzji administracyjnych podlega ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w chwili ich wydania. Natomiast w zakresie, w jakim przepisy ustawy są stosowane w sprawach niezakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi do 16 października 1997 r., podlegają one ocenie z punktu widzenia obowiązujących norm konstytucyjnych. Organy stosujące prawo mają obowiązek bezpośredniego stosowania obowiązującej konstytucji i nie mogą*

wydawać rozstrzygnięć niezgodnych z jej postanowieniami, nawet jeżeli rozstrzygnięcia te odnoszą się do zdarzeń prawnych, które miały miejsce przed wejściem w życie konstytucji. Z tego względu nie ma przeszkód, aby zbadać zgodność zaskarżonego przepisu z przepisami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.”

Podsumowując poglądy Trybunału wyrażone w orzeczeniu K 13/95 oraz w wyroku K 7/00 można przyjąć, że Trybunał rozważając, które przepisy konstytucyjne powinny stanowić podstawę kontroli konstytucyjności rozróżnił dwie grupy przepisów. W przypadku kontroli przepisów, które zostały już „skonsumowane” poprzez wydanie ostatecznych rozstrzygnięć właściwe powinny być przepisy konstytucyjne obowiązujące w czasie, gdy przepis ten wywarł skutek prawny. Z kolei dla oceny przepisów stosowanych w sprawach niezakończonych ostatecznymi rozstrzygnięciami przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. właściwą podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić obowiązujące przepisy konstytucyjne.

8. W sprawie zakończonej wyrokiem z 8 lipca 2002 r., (sygn. SK 41/01) skarżący zakwestionował zgodność jednego z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z 6 kwietnia 1990 r. z niektórymi przepisami Konstytucji z 1997 r. Trybunał orzekł, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 41 punkt 8 Konstytucji z 1952 r. oraz z art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. oraz z art. 65 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.

Trybunał rozważając właściwość przepisów konstytucyjnych, które powinny stanowić w tej sprawie wzorzec kontroli przywołał tezę zaprezentowaną w wyroku U 6/97 (zob. punkt 6), zgodnie z którą *„podstawę dla kontroli treści norm prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia.”* Trybunał dodał jednak, odwołując się jak się wydaje do linii orzeczniczej ukształtowanej w orzeczeniach K 13/95 (zob. punkt 4) oraz

K 7/00 (zob. punkt 7), że: „[p]rzytoczona zasada znajduje zastosowanie przy ocenie norm prawnych, które nie zostały formalnie derogowane i które są stosowane do sytuacji z teraźniejszości i przyszłości. Odrębnego rozważenia wymaga natomiast sytuacja, w której badany przepis został formalnie derogowany i znajduje zastosowanie wyłącznie przy wydaniu rozstrzygnięć dotyczących sytuacji z przeszłości.”

Trybunał wskazał, że inaczej niż w wyroku K 7/00 w badanej sprawie nie zakwestionowano przepisów stanowiących podstawę do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych, lecz regulację wyrażającą normę udzielającą kompetencji do stanowienia prawa. W ocenie Trybunału: „**Treść norm prawnych udzielających kompetencji prawodawczych podlega ocenie z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w okresie, w którym dana norma stanowiła podstawę do stanowienia aktów normatywnych. Jeżeli po dniu uchylecia normy udzielającej kompetencji prawodawczych nastąpiły zmiany Konstytucji, to zmiany te nie mają znaczenia z punktu widzenia oceny uchylonej normy udzielającej kompetencji prawodawczych.**” Dlatego też w prezentowanej sprawie podstawę dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu stanowią normy konstytucyjne obowiązujące w okresie od 1 kwietnia 1990 r. do dnia 22 kwietnia 1995 r. Trybunał wskazał, iż „[p]rzepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dotyczące subdelegacji uprawnień prawotwórczych nie mają mocy wstecznej, a w konsekwencji nie mogły zostać naruszone przez zaskarżony przepis.”

Stosując tezę wypowiedzianą po raz pierwszy w wyroku U 6/97, zgodnie z którą: „podstawę dla kontroli treści norm prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia.” w odmienny sposób określono wzorzec kontroli w zakresie zarzutów co do treści prawa. Jak wskazano w uzasadnieniu do wyroku SK 41/01: „gdy chodzi o merytoryczny aspekt oceny, tj ewentualny zarzut

naruszenia zasady wolności wykonywania zawodu, należy uznać, że właściwym wzorcem jest obowiązujący obecnie art. 65 ust. 1 Konstytucji.”

W omawianej sprawie Trybunał sam wskazał właściwy przepis obowiązującej w dniu orzekania konstytucji, który powinien stanowić podstawę kontroli w tej sprawie dokonując „zamiany” wskazanych przepisów obowiązującej konstytucji (art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.) z ich odpowiednikami w nieobowiązujących już wcześniejszych przepisach konstytucyjnych (art. 41 punkt 8 Konstytucji z 1952 r. oraz z art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.). Co ciekawe zamiana ta – dokonana po wydaniu istotnych orzeczeń kształtujących linię orzeczniczą w zakresie określania właściwego wzorca kontroli - miała dokładnie odwrotny charakter niż w sprawie zakończonej wyrokiem U 3/97 (zob. punkt 5). Jako podstawę tego swoistego dookreślenia wzorca wskazano zasadę *falsa demonstratio non nocet*.

9. W sprawie zakończonej wyrokiem z 20 maja 2003 r. (sygn. K 56/02) zakwestionowano zgodność jednego z przepisów ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektóre przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19 marca 1996 r. m.in. z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. Trybunał orzekł, że kwestionowane regulacje są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.

W uzasadnieniu wskazano, że: *„[w]prawdzie, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w takiej sytuacji dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, a przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania badanej normy – stan konstytucyjny z dnia jej wydania (...). Należy jednak zwrócić uwagę, iż art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, będący odpowiednikiem art. 92 ust. 1 obowiązującej Konstytucji, zawierał wymagania zbieżne z obecnym uregulowaniem, jeśli chodzi o pojęcie upoważnienia ustawowego do wydania przez ministra rozporządzenia w celu jej wykonania. Przepis ten także wykluczał istnienie uprawnienia do samodzielnego prawotwórstwa organów władzy*

wykonawczej. *Przede wszystkim jednak wskazać należy, iż ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej była już wielokrotnie zmieniana po wejściu Konstytucji w życie.*” Trybunał odstępując od linii orzeczniczej w zakresie ustalania właściwego wzorca kontroli ukształtowanej w sprawach U 6/97 (zob. punkt 6) oraz SK 41/01 (zob. punkt 8) wskazał, że przemawia za tym okoliczność, iż: „*art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, będący odpowiednikiem art. 92 ust. 1 obowiązującej Konstytucji, zawierał wymagania zbieżne z obecnym uregulowaniem*” oraz fakt, że zakwestionowany przepis był już zmieniany gdy obowiązywała Konstytucja z 1997 r.

10. W sprawie zakończonej wyrokiem z 29 października 2002 r., (sygn. P 19/01) sąd występujący z pytaniem prawnym zakwestionował m.in. zgodność jednego z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 1995 r. „*w zakresie w jakim był zgodny do dnia 16 września 1997 r. z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., (...) a od dnia 17 września 1997 r., z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji (...) z 2 kwietnia 1997 r.*” Trybunał orzekł m.in., że kwestionowany przepis rozporządzenia jest zgodny z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Postępowanie w zakresie kontroli z art. 92 i 217 Konstytucji z 1997 r. zostało umorzone przez wzgląd na niedopuszczalność orzekania.

Trybunał wskazał, iż dla ustalenia właściwego wzorca kontroli w omawianej sprawie konieczne jest uwzględnienie okoliczności, iż: „*po pierwsze – ocenie podlega przepis, który utracił moc obowiązującą; po drugie – przepis ten wydany został przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji; po trzecie – konsumpcja obowiązku podatkowego powstałego w jego następstwie, winna nastąpić w roku 1996, a więc pod rządami przepisów konstytucyjnych aktualnie nieobowiązujących; po czwarte – sprawa toczy się na skutek pytania prawnego sądu, w toku której następuje konkretna (a nie abstrakcyjna) kontrola dokładnie określonego przez pytający sąd przepisu, który stanowił w konkretnym czasie podstawę powstania obowiązku*

podatkowego; po piąte – w świetle dotychczasowego orzecznictwa kontroli Trybunału podlegają przepisy prawne a nie normy prawne.”

Trybunał Konstytucyjny powtórzył pogląd, zgodnie z którym: *„podstawę dla kontroli treści przepisów prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia”* uznając, iż zasada ta znajduje zastosowanie w badanej sprawie.

Trybunał uwzględnił okoliczność, iż *„badany przepis został formalnie derogowany i znajduje zastosowanie wyłącznie przy wydaniu rozstrzygnięć dotyczących sytuacji z przeszłości.”*

Podobnie jak w analizowanej powyżej sprawie SK 41/01 Trybunał wskazał, że inaczej niż w wyroku K 7/00 w badanej sprawie zakwestionowano nie przepisy stanowiące podstawę do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych, lecz regulację wyrażającą normę udzielającą kompetencji do stanowienia prawa oraz regulację ustanowioną w następstwie zrealizowania takiej normy.

Stanowiły one podstawę do ukształtowania się obowiązku podatkowego, który powstawał z mocy samego prawa, bez potrzeby wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych. Taka jest bowiem natura podatku od towarów i usług. Późniejsze decyzje administracyjne dotyczyły realizacji obowiązku podatkowego a nie jego powstania.

W dalszej części uzasadnienia Trybunał wskazał, że *„[p]rzepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dotyczące aktów podustawowych w zakresie prawa podatkowego, tj. art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie mają mocy wstecznej, a w konsekwencji nie mogły zostać naruszone przez wskazane w pytaniu prawnym przepisy prawne.”* Dlatego też Trybunał – podobnie jak w sprawie SK 41/01 – uznał, iż wzorcem kontroli w omawianej sprawie mogą być tylko normy obowiązujące w czasie powstania obowiązku podatkowego.

Podobnie jak w sprawie SK 41/01 Trybunał w omawianej sprawie – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* – sam wskazał właściwy przepis

obowiązującej w dniu orzekania konstytucji, który powinien stanowić podstawę kontroli w tej sprawie dokonując „zamiany” wskazanych przepisów obowiązującej konstytucji z ich odpowiednikami w nieobowiązujących już wcześniejszych przepisach konstytucyjnych.

11. W sprawie zakończonej wyrokiem z 29 listopada 2004 r., (sygn. K 7/04) wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, który został uchwalony przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Jako wzorzec kontroli, zarówno we wniosku jak i w sentencji wyroku wskazano art. 92 Konstytucji z 1997 r.

Trybunał przypomniał, iż: *„[z]godnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w takiej sytuacji dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z orzekania, a przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania normy – stan konstytucyjny z dnia jej wydania”*. Trybunał zauważył również, że *„art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (...), będący odpowiednikiem art. 92 ust. 1 obowiązującej Konstytucji, zawierał wymagania zbieżne z obecnym uregulowaniem”*.

W kontekście spraw SK 41/01 oraz P 19/01 niniejsze rozstrzygnięcie wydaje się być odstępieniem od dotychczasowej i skądinąd przytoczonej w uzasadnieniu linii orzeczniczej, zgodnie z którą w przypadku badania kompetencji prawodawczej należy uwzględnić przepis konstytucyjny obowiązujący w dniu wydania kontrolowanej regulacji. Warto jednak zauważyć, że w sprawach SK 41/01 i P 19/01 kwestionowano rozporządzenia – czyli akty wydane w związku z realizacją tej kompetencji, natomiast w sprawie K 7/04 zakwestionowano przepis ustawowy.

12. W uzasadnieniu do postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu z 24 stycznia 2005 r., (sygn. Ts 121/04) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd nieodbiegający od dotychczasowego orzecznictwa, zgodnie z którym: *„[p]oza zakresem właściwości Trybunału Konstytucyjnego leży badanie zgodności zaskarżonych przepisów z*

art. 99 Konstytucji marcowej. Z art. 188 pkt 1 Konstytucji wynika, że Trybunał Konstytucyjny bada zgodność zaskarżonych aktów normatywnych z obowiązującą Konstytucją. Jedynie badanie trybu wydania zaskarżonego aktu oraz kompetencji organu wydającego ten akt może się odbywać w oparciu o przepisy rangi konstytucyjnej obowiązujące w chwili jego wydania. Art. 99 Konstytucji Marcowej nie odnosi się jednak ani do trybu wydawania aktów normatywnych, ani nie określa prawotwórczych kompetencji organów państwa.”

13. Z kolei w uzasadnieniu do postanowienia z 6 kwietnia 2005 r., (sygn. SK 8/04) Trybunał wskazał, iż: *„[w]ypowiedziany w uzasadnieniu skargi pogląd o niezgodności dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. z art. 99 Konstytucji z 17 marca 1921 r. (zachowującym moc również po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., na podstawie art. 81 ust. 2) nie może być przedmiotem oceny Trybunału. Do zakresu opartej na art. 188 Konstytucji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy bowiem orzekanie w przedmiocie treściowej zgodności przepisów uchylonych przed wejściem w życie Konstytucji z przepisami konstytucyjnymi, które obowiązywały w dacie ich wydania.”* Warto odnotować, że tezę o identycznej treści Trybunał powtórzył w uzasadnieniu do postanowienia z 6 listopada 2007 r., (sygn. P 32/07).

14. Ostatnią jak dotychczas sprawą, w której Trybunał przeprowadził kontrolę zgodności kwestionowanej regulacji z przepisami konstytucyjnymi nieobowiązującymi w dniu orzekania był wyrok z 12 lipca 2005 r. (sygn. P 11/03). Sąd występujący z pytaniem prawnym zakwestionował zgodność jednego z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 1996 r. z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji. Tymczasem Trybunał orzekł, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

Trybunał odwołując się do wcześniejszych orzeczeń wskazał iż: *„ze względu na datę wydania kwestionowanego rozporządzenia z 24 grudnia 1996 r., dla oceny, czy zostało ono wydane z naruszeniem upoważnienia*

ustawowego, właściwym wzorcem kontroli jest art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (...) Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanawiania – stan konstytucyjny z wydania przepisu (...)”

Podobnie jak w wyrokach SK 41/01 oraz P 19/01 Trybunał w omawianej sprawie – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* - sam wskazał właściwy przepis obowiązującej w dniu orzekania konstytucji, który powinien stanowić podstawę kontroli w tej sprawie dokonując „zamiany” wskazanych przepisów obowiązującej konstytucji z ich odpowiednikami w nieobowiązujących już wcześniejszych przepisach konstytucyjnych.

15. W sprawie zakończonej wyrokiem z 28 listopada 2008 r. (sygn. K 22/05) zakwestionowano m.in. zgodność przepisów ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej zmienianych również na gruncie Konstytucji z 1997 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. Podobnie jak w sprawach K 56/02 (zob. punkt 9) oraz K 7/04 (zob. punkt 11) Trybunał orzekając o konstytucyjności przepisów ustawowych uchwalonych w okresie obowiązywania przepisów konstytucyjnych, które nie obowiązywały w dniu orzekania wskazał w sentencji jako wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.

Warto nadmienić, że inaczej niż we wcześniejszych orzeczeniach Trybunał nie stwierdził pełnej tożsamości treściowej w zakresie warunków wydawania rozporządzeń regulacji Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. oraz regulacji zawartej w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Jak wskazano w uzasadnieniu: *„Regulacja konstytucyjna sprzed 17 października 1997 r., tj. art. 56 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (...), w węższy sposób ujmowała warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe. Mała Konstytucja zawierała jedynie wymóg szczegółowego określenia podmiotu upoważnionego i zakresu materii, której ma dotyczyć rozporządzenie. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje*

uchylenia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia pozbawionych wytycznych, ani nie określa terminu ich dostosowania do wymogów art. 92 ust. 1.”

Trybunał wskazał w dalszej części uzasadnienia, iż: **„dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z daty orzekania (...), co oznacza, że brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.”**

16. Reasumując, przeprowadzona analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że w zakresie określania właściwego wzorca kontroli poglądy Trybunału nie są w pełni jednolite.

Przeważa pogląd, zgodnie z którym *„podstawę dla kontroli treści przepisów prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia”* (sprawy: U 6/97, SK 41/01, P 19/01, P 11/03, Ts 121/04). Należy jednak zauważyć, że w niektórych sprawach Trybunał orzekał w kwestii dotyczącej trybu wydania aktu normatywnego na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dniu orzekania a nie wydania tego aktu (K 56/02, K 7/04, K 22/05) wskazując w uzasadnieniu przemawiające za tym argumenty. Ponadto, przy ocenie właściwych wzorców kontroli Trybunał zwracał uwagę na czasowe skutki prawne kwestionowanej regulacji (zob. sprawy: K 13/95, K 7/00, SK 41/01).

Warto zwrócić uwagę, iż w niektórych sprawach Trybunał stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* samodzielnie określał właściwe przepisy konstytucyjne stanowiące podstawę kontroli konstytucyjności, w sytuacji gdy wnioskodawcy – w ocenie Trybunału - wskazali niewłaściwe przepisy konstytucyjne (zob. sprawy: SK 41/01, P 19/01, P 11/03 oraz sprawę U 3/97 , w której zmieniono przepisy konstytucyjne stanowiące wzorzec

kontroli nie powołując się jednak na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, lecz).

Trzeba mieć na uwadze okoliczność, że dla dopuszczalności kontroli konstytucyjności konieczne jest spełnienie wszystkich przesłanek postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jako, że przedmiot kontroli w przedstawionych sprawach stanowiły przepisy uchwalone w okresie obowiązywania przepisów konstytucyjnych nieobowiązujących w dniu orzekania Trybunał w niektórych spośród z nich – obok problemu określenia właściwego wzorca kontroli – skład orzekający musiał również zbadać równie skomplikowany problem określenia, czy w sprawie nie występuje przesłanka, o której mowa w art. 39 ust. 1 punkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (utrata mocy obowiązującej kwestionowanej regulacji).

II. Sprawy, w których Trybunał Konstytucyjny przeprowadzał kontrolę zgodności kwestionowanych regulacji z przepisami konstytucyjnymi, które formalnie utraciły moc obowiązującą – wyciąg z orzecznictwa

1. orzeczenie z 8 listopada 1994 r., P 1/94

z punktu 2 sentencji:

„Art. 28 ustawy budżetowej na rok 1992 z dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 229), ustanawiający okresowe zawieszenie przewidzianej w § 2 art. 71 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst – Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25) waloryzacji wynagrodzenia sędziów, ze względu na to, że został wprowadzony pod rządem art. 24 i 27 Konstytucji RP (art. 78 cyt. wyż. Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r.), nie jest niezgodny z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 1 oraz zasadami praworządności i legalności, wyrażonymi w art. 3 przepisów konstytucyjnych, pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 cyt. wyż. Ustawy Konstytucyjnej;”

z uzasadnienia:

„Sąd Apelacyjny wskazuje jako wzorzec normatywny przepisy art. 1, 3, 62 i 67 ust. 2, a także art. 24 ust. 2 oraz art. 27 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zastąpione po 7 grudnia 1992 r. przez art. 20-22 Małej Konstytucji. Zdaniem tego Sądu nie ma istotniejszego znaczenia fakt, że „systemowa odrębność ustawy budżetowej doczekała się pełniejszego odzwierciedlenia dopiero w art. 20-22 Małej Konstytucji, obowiązującej od 8 grudnia 1992 r. “. Wychodząc z tego założenia Wnioskodawca przedstawia swoje stanowisko co do „szczególnej pozycji ustawy budżetowej” i zastrzeżenia co do ustaw budżetowych na gruncie art. 20-22 Małej Konstytucji.

Z pytania prawnego wynika niewątpliwie, że kwestionowane w pytaniu prawnym przepisy ustawowe epizodyczne stanowione były pod rządem art. 24 i 27 Konstytucji RP. Bezsporne jest także, że pomiędzy art. 24 i 27 Konstytucji RP a – obowiązującymi od dnia 8 grudnia 1992 r. – przepisami art. 20-22 Małej Konstytucji występują zasadnicze różnice. O ile bowiem art. 20 MK określa zarówno formę (ustawa), jak i materię ustawy budżetowej („dochody i wydatki państwa”), o tyle art. 24 ust. 2 Konstytucji RP ogranicza się jedynie do nałożenia na Sejm obowiązku corocznego uchwalenia budżetu. Z materiałów dotyczących postępowania legislacyjnego w sprawie Małej Konstytucji nie można odczytać motywów ustrojodawcy w tym względzie. Założyć jednak należy, że właśnie wątpliwości i zastrzeżenia podnoszone przez doktrynę w stosunku do art. 24 spowodowały przyjęcie w art. 20 Małej Konstytucji innej konstrukcji przepisu a w szczególności określenia w nim koniecznych składników ustawy budżetowej (dochody i wydatki).

Również przepisy art. 21 i 22 MK różnią się w stosunku do art. 27 Konstytucji RP. Zawierają one wyraźne stwierdzenie wyłączności Rady Ministrów do inicjowania postępowania legislacyjnego, określają dłuższe terminy zajęcia stanowiska przez Senat (20 a nie 7 dni), odsyłają do ustawowego określenia terminu oraz warunków, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu; złożenie Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego rozpoczyna bieg 3-miesięcznego terminu do uchwalenia ustawy budżetowej.

Powstaje w związku z tym pytanie, czy sama zmiana przepisów konstytucyjnych, w tym wypadku (jak to pisze Sąd Apelacyjny, zastąpienia art. 24 i 27 Konstytucji RP przepisami art. 20-22 Małej Konstytucji) powoduje zmianę wzorca normatywnego. Inaczej mówiąc, czy przepisy ustawowe, stanowione zgodnie z konstytucją obowiązującą w dacie ich stanowienia, mogą być uznane za niekonstytucyjne jedynie na skutek samej zmiany konstytucji. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, że ocena konstytucyjności, zawsze dokonywana na gruncie obowiązujących w dacie orzekania przepisów konstytucyjnych, uwzględniać jednak powinna podstawy i kryteria konstytucyjności obowiązujące w chwili stanowienia kontrolowanych przepisów, chyba że ustrojodawca w zmienionych przepisach konstytucyjnych zajął odmienne stanowisko. Dlatego w rozpatrywanej sprawie przepisy art. 24 i 27 Konstytucji RP (w brzmieniu obowiązującym w 1992 r.) stanowią konstytucyjny wzorzec (miernik) dla wyjaśnienia przedstawionych w pytaniu prawnym wątpliwości co do pojęcia i pozycji ustawy budżetowej oraz dopuszczalności swobodnego "obładowywania" ustawy budżetowej materią nie-budżetową, jak też i swobodnego "przenoszenia" materii budżetowej do tzw. ustaw okołobudżetowych.

[...]

Jak to już wyżej stwierdził Trybunał Konstytucyjny, wyjaśnienie wątpliwości co do rozumienia budżetu państwa i materii budżetowej musi być w tej sprawie dokonane na gruncie art. 24 i 27 Konstytucji RP. Przypomnieć w związku z tym trzeba, że przepisy konstytucyjne przed wejściem w życie Małej Konstytucji nie determinowały formy budżetu. Art. 19 ust. 2 Konstytucji PRL stanowił jedynie, że "Sejm uchwała corocznie budżet państwa". Samo pojęcie "ustawy budżetowej" pojawiło się dopiero w art. 27 ust. 1 i 2, art. 30 ust. 1 Konstytucji, po jej nowelizacji z 7 kwietnia 1989 r., obok cyt. przepisu dawnego art. 19 ust. 2 (art. 24 ust. 2) zobowiązującego Sejm do corocznego uchwalania budżetu państwa.

Pod rządem Konstytucji RP "budżet państwa" nie był więc pojęciem konstytucyjnie zdefiniowanym a jedynie wspomnianym. Również wypowiedzi nauki prawa finansowego nie dają podstaw do przyjęcia, że pod rządami art. 24 i 27 Konstytucji RP, a zatem przed dniem 8 grudnia 1992 r., zasada jedności ustawy budżetowej miała rangę konstytucyjną.

[...]

Na gruncie art. 24 i 27 Konstytucji RP nie było także żadnych podstaw do wyróżnienia materii ustaw budżetowych, z czego z kolei wynika brak możliwości oceny konstytucyjności stosowanych w tym czasie

praktyk zamieszczania w ustawie budżetowej przepisów nie-budżetowych i vice versa przepisów budżetowych w tzw. ustawach okołobudżetowych, a rozważania na temat procedury uchwalania ustaw budżetowych czyni bezprzedmiotowymi.

Podkreślić jednak należy z całym naciskiem, że to stanowisko Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do okresu sprzed wejścia w życie Małej Konstytucji, gdy kontrola konstytucyjności dokonywana była z punktu widzenia cyt. art. 24 i 27 Konstytucji RP. Obecnie natomiast analiza treści art. 20-22 Małej Konstytucji daje podstawę do odmiennych wniosków. Dlatego Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że ustawodawca w swej dalszej działalności ustawodawczej uwzględni zmiany prawa konstytucyjnego w omawianym zakresie i uszanuje zakres ustawy budżetowej, wynikający z art. 20-22 MK.”

2.wyrok z 8 lipca 2002 r., SK 41/01

Skarżący zakwestionował zgodność § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139) z art. 7, art. 8, art. 65 ust. 1, art. 83, art. 92 ust. 2, art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm.)

z sentencji:

„Paragraf 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające powołane rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139):

1) jest zgodny z art. 41 pkt 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36, z 1980 r. Nr 22, poz. 81, z 1982 r. Nr 11, poz. 83, z 1983 r. Nr 39, poz. 175, z 1987 r. Nr 14, poz. 82, z 1988 r. Nr 19, poz. 129, z 1989 r. Nr 19, poz. 101 i Nr 75, poz. 444, z 1990 r. Nr 16, poz. 94, Nr 29, poz. 171 i Nr 67, poz. 397, z 1991 r. Nr 41, poz. 176 i Nr 119, poz. 514 oraz z 1992 r. Nr 75, poz. 367) oraz z art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184 i Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488);

2) jest zgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad

wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające powołane rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139) z art. 7, art. 8, art. 83, art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, Nr 98, poz. 1071, Nr 123, poz. 1353 i Nr 128, poz. 1403).”

z uzasadnienia:

„Po ustaleniu dopuszczalności kontroli konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię wzorców tejże kontroli. Skarżący w uzasadnieniu skargi powołał liczne przepisy obowiązującej konstytucji, a mianowicie: art. 7, art. 8, art. 83, art. 92 ust. 2, art. 146 ust. 4 pkt 1 oraz art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Następnie – wezwany do uzupełnienia skargi – skarżący wskazał ponadto na naruszenie art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do bliższej analizy powołanych przez skarżącego wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż w postępowaniu skargowym jako wzorce kontroli mogą służyć tylko te spośród norm konstytucyjnych, które statuuja określone prawa i wolności obywatela. Zasada ta wynika wprost z art. 79 ust. 1 Konstytucji, ograniczającego zakres kontroli konstytucyjnej inicjowanej skargą do sytuacji, gdy naruszone zostały wolności lub prawa określone w Konstytucji. W świetle tego unormowania jest oczywiste, iż wzorcem kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie na pewno nie mogą być art. 7, art. 8 i art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji. Przepisy te regulują bowiem ogólne zasady funkcjonowania państwa i kompetencje jego organów i nie można ich uznać za źródło praw czy wolności obywatelskich. Z kolei art. 83 Konstytucji nakłada na obywateli obowiązek przestrzegania prawa, więc także nie mogłyby służyć za wzorzec kontroli w postępowaniu toczącym się na skutek skargi. Z tych samych względów z góry należy odrzucić możliwość prowadzenia kontroli konstytucyjnej z punktu widzenia art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych; skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. W konsekwencji postępowanie w zakresie badania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 7, art. 8, art. 83, art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji oraz art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych podlega umorzeniu.

Gdy chodzi o pozostałe, powołane przez skarżącego przepisy Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż art. 32 i art. 45 ust. 1 zostały wymienione dopiero w piśmie uzupełniającym skargę, a skarżący w zasadzie nie sformułował żądania stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z wymienionymi przepisami konstytucji. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że zarzut niezgodności z wymienionymi przepisami konstytucyjnymi odnosi się raczej do zarządzenia nr 14 Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz do wyroków wydanych na jego podstawie. W konsekwencji kwestia zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić przedmiotu badania w rozpoznawanej

sprawie. Trybunał uznał, iż przepisy te zostały powołane dla wzmocnienia argumentacji. W istocie, zarzut skargi sprowadza się do twierdzenia, że na skutek niezgodnej z konstytucją subdelegacji zawartej w kwestionowanym przepisie rozporządzenia, skarżący poniósł odpowiedzialność karną i został pozbawiony możliwości wykonywania zawodu komornika przez czas wskazany w wyroku sądowym. Stąd za właściwe wzorce kontroli konstytucyjnej można by uznać art. 92 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, przy czym ten pierwszy przepis stanowiłby wzorzec w tym sensie, iż – w ocenie skarżącego – właśnie przekroczenie kompetencji prawotwórczych umożliwiło ograniczenie wolności obywatelskich.

Powyższe ustalenie co do wzorców kontroli konstytucyjnej Trybunał musiał jednak poddać korekcie ze względu na fakt, iż ocenie podlega przepis wydany i uchylony jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyrażał pogląd, że podstawę dla kontroli treści norm prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia. Przytoczona zasada znajduje zastosowanie przy ocenie norm prawnych, które nie zostały formalnie derogowane i które są stosowane do sytuacji z teraźniejszości i przyszłości. Odrębnego rozważenia wymaga natomiast sytuacja, w której badany przepis został formalnie derogowany i znajduje zastosowanie wyłącznie przy wydaniu rozstrzygnięć dotyczących sytuacji z przeszłości.

Niektóre problemy związane z określeniem podstawy kontroli w razie derogacji normy kontrolowanej stanowiły przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 14 listopada 2000 r., K. 7/00. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że “przepisy obowiązującej konstytucji nie mogą stanowić podstawy do oceny konstytucyjności przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim przepisy te zostały <<skonsumowane>> przez wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych. W takim przypadku zgodność z prawem decyzji administracyjnych podlega ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w chwili ich wydania. Natomiast w zakresie, w jakim przepisy ustawy są stosowane w sprawach niezakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi do 16 października 1997 r., podlegają one ocenie z punktu widzenia obowiązujących norm konstytucyjnych” (OTK ZU nr 7/2000, s. 1291).

Cytowany pogląd Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony w kontekście kontroli przepisów stanowiących podstawę do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych. W rozpoznawanej sprawie pojawia się odmienny problem, ponieważ przedmiot kontroli stanowi przepis wyrażający normę udzielającą kompetencji do stanowienia prawa. Treść norm prawnych udzielających kompetencji prawodawczych podlega ocenie z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w okresie, w którym dana norma stanowiła podstawę do stanowienia aktów

normatywnych. Jeżeli po dniu uchylenia normy udzielającej kompetencji prawodawczych nastąpiły zmiany Konstytucji, to zmiany te nie mają znaczenia z punktu widzenia oceny uchylonej normy udzielającej kompetencji prawodawczych. Z tego względu podstawę dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu stanowią normy konstytucyjne obowiązujące w okresie od 1 kwietnia 1990 r. do dnia 22 kwietnia 1995 r. Przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dotyczące subdelegacji uprawnień prawotwórczych nie mają mocy wstecznej, a w konsekwencji nie mogły zostać naruszone przez zaskarżony przepis. Trybunał Konstytucyjny, kierując się powołanymi wyżej zasadami, stanął więc na stanowisku, iż wzorcem kontroli kwestionowanego § 6 ust. 4 rozporządzenia wydanego w 1989 r., w kształcie nadanym mu w 1990 r., w zakresie dotyczącym procesu legislacyjnego, mogą być tylko normy obowiązujące w tym czasie. Natomiast, gdy chodzi o merytoryczny aspekt oceny, tj ewentualny zarzut naruszenia zasady wolności wykonywania zawodu, należy uznać, że właściwym wzorcem jest obowiązujący obecnie art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż Skarżący nie wskazał przepisów, które w 1990 r., tj w chwili wydawania zaskarżonego przepisu, regulowały kompetencję i procedurę wydawania aktów prawnych. W świetle art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Wyjaśniając znaczenie tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy a nie jej oznaczenie (wyrok z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, s. 519). Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli. Jeżeli wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli przepisy obowiązujące Konstytucji, określając jednoznacznie treści normatywne, które wyprowadza z tych przepisów, w sytuacji w której konstytucyjność kwestionowanych przepisów podlega ocenie z punktu widzenia wcześniejszych regulacji konstytucyjnych, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie kwestionowane przepisy z punktu widzenia ich zgodności z uchylonymi przepisami konstytucyjnymi, które zawierały analogiczne treści normatywne.

Skarżący nie wyjaśnia, jakie treści normatywne przypisuje poszczególnym przepisom konstytucyjnym wskazanym jako podstawa kontroli. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika jedynie, że kwestionuje zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucyjnym zakazem subdelegacji kompetencji prawodawczych przez rozporządzenie Rady Ministrów (art. 92 ust. 2 Konstytucji). Z tego względu należy przyjąć, że przedstawiony zarzut dotyczy naruszenia konstytucyjnego zakazu subdelegacji uprawnień prawodawczych. W świetle powyższych rozważań dotyczących norm odniesienia w procesie kontroli konstytucyjności prawa, za podstawę kontroli – w miejsce przepisów konstytucyjnych powołanych przez skarżącego – należy przyjąć przepisy konstytucyjne regulujące

zagadnienie subdelegacji uprawnień prawotwórczych, obowiązujące w czasie, w którym obowiązywał zaskarżony przepis. Sprawy związane z wydawaniem rozporządzeń Rady Ministrów w okresie od 1 kwietnia 1990 r. były regulowane przez art. 41 pkt 8 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., a następnie od 8 grudnia 1992 r. przez art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Wymienione przepisy stanowią podstawę kontroli w rozpoznawanej sprawie.”

3.wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01

„Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wystąpił do TK z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności:

– art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) z art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 109, poz. 1245 ze zm.) z art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.),

– § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 154, poz. 797 ze zm.) w zakresie w jakim był zgodny do dnia 16 września 1997 r. z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), a od dnia 17 września 1997 r. z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)”

z sentencji:

„§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (...) w związku z art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 października 1997 r. (...), a więc w okresie, w którym z mocy prawa powstał obowiązek podatkowy w sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego, jest zgodny z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (...).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) umorzyć postępowanie – w zakresie dotyczącym badania zgodności:

1. § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (...) w związku z art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (...) – z art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...)

2. § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (...) w związku z art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (...) – w okresie od dnia 17 września 1997 r. – z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)

ze względu na niedopuszczalność orzekania”

z uzasadnienia:

„Po ustaleniu zakresu kontroli w badanej sprawie, Trybunał rozważył kwestię wzorców tejże kontroli oraz zasadność ich modyfikacji. W odniesieniu do art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) pytający sąd wskazał art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast w zakresie dotyczącym § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym – dokonał swoistego ich rozdzielenia, przyjmując, iż w zakresie dotyczącym funkcjonowania w obrocie prawnym tego przepisu przed 17 października 1997 r. (wejście w życie nowej Konstytucji) – właściwym wzorcem kontroli jest art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, a po tej dacie – tak jak w przypadku art. 6 ust. 10 ustawy o VAT – art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 października 1997 r.

Nie ulega wątpliwości, że ustalenie właściwego wzorca kontroli w niniejszej sprawie wymaga uwzględnienia okoliczności, iż: po pierwsze – ocenie podlega przepis, który utracił moc obowiązującą; po drugie – przepis ten wydany został przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji; po trzecie – konsumpcja obowiązku podatkowego powstałego w jego następstwie, winna nastąpić w roku 1996, a więc pod rządami przepisów konstytucyjnych aktualnie nieobowiązujących; po czwarte – sprawa toczy się na skutek pytania prawnego sądu, w toku której następuje konkretna (a nie abstrakcyjna) kontrola dokładnie określonego przez pytający sąd przepisu, który stanowił w konkretnym czasie podstawę powstania obowiązku podatkowego; po piąte – w świetle dotychczasowego orzecznictwa

kontroli Trybunału podlegają przepisy prawne a nie normy prawne. Ta ostatnia uwaga ma dość istotne znaczenie. Gdyby Trybunał Konstytucyjny przyjął, że podstawą kontroli aktów są wyłącznie normy zrekonstruowane z całego normatywnego układu odniesienia, w którym funkcjonują, pojawiłoby się niebezpieczeństwo nihilizacji wynikającej z Konstytucji hierarchii źródeł prawa.

Normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Punktem odniesienia do określenia jej treści jest bowiem obowiązujący system prawny. Przy czym materia do jej kształtowania mogą być zarówno przepisy ustawowe jak i podustawowe a także treść obowiązującej Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że zarówno § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 1995 r. jak i rozporządzenia Ministra Finansów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym – wskazane w pytaniu prawnym, a także wprowadzony na mocy art. 1 pkt 5 lit. d) ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, o zmianie ustawy o Policji oraz zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 19, poz. 185), art. 5 ust. 8b-e ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, dają podstawę do sformułowania normy o identycznej lub zbliżonej treści.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że kontekst normatywny w każdym z tych przypadków był odmienny. Każdy z tych przepisów funkcjonował też w odmiennym otoczeniu prawnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że kluczowe znaczenie dla określenia różnicy pomiędzy normą prawną ukształtowaną na bazie § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 1995 r. i rozporządzenia Ministra Finansów z 22 grudnia 1999 r. oraz art. 1 pkt 4 d) ustawy z 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, o zmianie ustawy o Policji oraz zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ma nie treść tychże przepisów ale to jaki organ państwa przepis taki ustanowił. Taki stan rzeczy powoduje, że w gruncie rzeczy ta sama norma prawna w zmienionym układzie normatywnym może być niejednakowo oceniana z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją. Kontroli zgodności z Konstytucją w tego typu przypadkach podlega bowiem nie treść wynikającego z przepisu prawnego obowiązku ale to czy przepis, który taki obowiązek formułuje został ustanowiony przez właściwy organ, a więc kompetencja organu do stanowienia takich przepisów.

W takim stanie rzeczy istotne znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją może mieć to, czy podstawą rekonstrukcji normy prawnej jest przepis ustawowy czy podustawowy, a więc to, jaki w świetle obowiązującej Konstytucji organ posiada w momencie ustanawiania przepisu prawnego legitymację w tym zakresie i jak ta legitymacja została sformułowana.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyrażał pogląd, że podstawę dla kontroli treści przepisów prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia. Przytoczona zasada znajduje zastosowanie w niniejszej

sprawie. W związku z tym należy mieć na uwadze okoliczność, że badany przepis został formalnie derogowany i znajduje zastosowanie wyłącznie przy wydaniu rozstrzygnięć dotyczących sytuacji z przeszłości. Niektóre problemy związane z określeniem podstawy kontroli w razie derogacji normy kontrolowanej stanowiły przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 14 listopada 2000 r., K. 7/00. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że “przepisy obowiązującej konstytucji nie mogą stanowić podstawy do oceny konstytucyjności przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim przepisy te zostały <<skonsumowane>> przez wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych. W takim przypadku zgodność z prawem decyzji administracyjnych podlega ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w chwili ich wydania”.

Tak zarysowany pogląd Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony w kontekście kontroli przepisów stanowiących podstawę do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych. W rozpoznawanej sprawie pojawia się odmienny problem, ponieważ przedmiot kontroli stanowi przepis wyrażający normę udzielającą kompetencji do stanowienia prawa oraz przepis prawny ustanowiony w następstwie zrealizowania takiej normy. Stanowiły one podstawę do ukształtowania się obowiązku podatkowego, który powstawał z mocy samego prawa, bez potrzeby wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych. Taka jest bowiem natura podatku od towarów i usług. Późniejsze decyzje administracyjne dotyczyły realizacji obowiązku podatkowego a nie jego powstania.

Moment powstania obowiązku podatkowego a także treść norm prawnych udzielających kompetencji prawodawczych oraz realizacji delegacji ustawowej polegającej na wydaniu stosownego rozporządzenia ma kluczowe znaczenie dla wskazania konstytucyjnego wzorca kontroli, którym może być wyłącznie norma konstytucyjna obowiązująca w tym okresie. “Jeżeli po dniu uchylenia normy udzielającej kompetencji prawodawczych – stwierdził Trybunał w wyroku z 8 lipca 2002 r., w sprawie SK 41/01 – nastąpiły zmiany Konstytucji, to zmiany te nie mają znaczenia z punktu widzenia oceny uchylonej normy udzielającej kompetencji prawodawczych”. Dotyczy to także przepisów podustawowych wydanych w celu zrealizowania tejże kompetencji, o ile konsumpcja obowiązku podatkowego nastąpiła przed zmianą Konstytucji. Przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dotyczące aktów podustawowych w zakresie prawa podatkowego, tj. art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie mają mocy wstecznej, a w konsekwencji nie mogły zostać naruszone przez wskazane w pytaniu prawnym przepisy prawne. Trybunał Konstytucyjny, kierując się – tak jak w sprawie SK 41/01 – powołanymi wyżej zasadami, stanął na stanowisku, iż wzorcem kontroli w niniejszej sprawie mogą być tylko normy obowiązujące w czasie powstania obowiązku podatkowego. Pytający sąd – w pierwotnej wersji swojego pytania – nie wskazał przepisów, które w 1995 r., tj. w chwili wydawania zaskarżonego przepisu, regulowały kompetencję i procedurę wydawania aktów prawnych. Dopiero w postanowieniu z 4 czerwca 2002 r. uznał, że

punktem odniesienia do kontroli § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 1995 r. do dnia 16 października 1997 r. jest art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Stanowiska tego nie odniósł jednak do art. 6 ust. 10 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, który zawierał delegację ustawową do ustanowienia kwestionowanego przepisu, przez co przepisy te pozostają we wzajemnym związku. Istotne w tym kontekście są rozważania, które zawarł Trybunał w uzasadnieniu do wyroku w przywoływanej już sprawie SK 41/01. Stwierdził wówczas, że “W świetle art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Wyjaśniając znaczenie tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy a nie jej oznaczenie (zob. też wyrok z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, s. 519). Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli. Jeżeli wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli przepisy obowiązującej Konstytucji, określając jednoznacznie treści normatywne, które wyprowadza z tych przepisów, w sytuacji w której konstytucyjność kwestionowanych przepisów podlega ocenie z punktu widzenia wcześniejszych regulacji konstytucyjnych, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie kwestionowane przepisy z punktu widzenia ich zgodności z uchylonymi przepisami konstytucyjnymi, które zawierały analogiczne treści normatywne”. Stąd też Trybunał ostatecznie przyjął, że wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego może być wyłącznie art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426, ze zm.), ponieważ sprawy związane z wydawaniem rozporządzeń ministrów w dniu 21 grudnia 1995 r. oraz w 1996 r. (moment powstania obowiązku podatkowego) były regulowane przez ten właśnie przepis konstytucyjny. W pozostałym zakresie postępowanie należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność orzekania.”

4.wyrok z 12 lipca 2005 r., P 11/03

Sąd Rejonowy w Elblągu wystąpił do TK z pytaniem prawnym o następującej treści:

„czy § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie kas rejestrujących (Dz. U. Nr 157, poz. 806 ze zm.) znajduje swoje oparcie w delegacji zawartej w art. 29 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z

dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), a co za tym idzie – czy jest zgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP”?

z sentencji:

„§ 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie kas rejestrujących (Dz. U. Nr 157, poz. 806)

[...]

b) jest zgodny z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym”

z uzasadnienia:

„Ze względu na zasygnalizowane przez Prokuratora Generalnego i Ministra Finansów wątpliwości co do możliwości wydania przez Trybunał wyroku dotyczącego istoty sprawy, należy przede wszystkim wyjaśnić tę kwestię.

Prokurator Generalny podniósł początkowo, że postępowanie podlega umorzeniu wobec wskazania przez Sąd Rejonowy nieadekwatnych wzorców kontroli, których Trybunał Konstytucyjny, będąc – z mocy art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – związany granicami pytania prawnego, nie może samodzielnie odtworzyć, natomiast na rozprawie wniósł o orzeczenie zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pogląd Prokuratora Generalnego należy podzielić o tyle, że ze względu na datę wydania kwestionowanego rozporządzenia z 24 grudnia 1996 r., dla oceny, czy zostało ono wydane z naruszeniem upoważnienia ustawowego, właściwym wzorcem kontroli jest art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej: ustawa konstytucyjna z 1992 r.). Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanawiania – stan konstytucyjny z wydania przepisu (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65).

Nie znaczy to jednak, że z tego powodu postępowanie winno zostać umorzone. Nie ma przeszkód, by Trybunał poddał kwestionowany przepis ocenie z punktu widzenia jego zgodności z uchylonymi przepisami konstytucyjnymi, które zawierały analogiczne treści normatywne co wzorzec wskazany przez pytającego (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny w składzie rozpoznającym sprawę podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie, że zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, ma zastosowanie również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli (por. wyroki TK: z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002,

poz. 51, oraz z 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67).

Trafny jest natomiast pogląd Prokuratora Generalnego wyrażony w stanowisku pisemnym o niedopuszczalności badania kwestionowanego rozporządzenia z punktu widzenia zasad określonych w art. 217 Konstytucji. W powołanym wyroku o sygn. P 19/01 Trybunał zauważył, że „Moment powstania obowiązku podatkowego a także treść norm prawnych udzielających kompetencji prawodawczych oraz realizacji delegacji ustawowej polegającej na wydaniu stosownego rozporządzenia ma kluczowe znaczenie dla wskazania konstytucyjnego wzorca kontroli, którym może być wyłącznie norma konstytucyjna obowiązująca w tym okresie”. Trybunał Konstytucyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela to stanowisko i stwierdza, że wobec braku w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. – obowiązującej w czasie wydania zaskarżonego rozporządzenia – odpowiednika art. 217 Konstytucji, brak jest podstaw do oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia tego wzorca konstytucyjnego. Wynika to stąd, że „Przepisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. dotyczące aktów podustawowych w zakresie prawa podatkowego, tj. art. 92 i art. 217 Konstytucji (...) nie mają mocy wstecznej (...)” (cytowany wyrok o sygn. P 19/01, tamże). Zatem wzorce te nie mogły zostać naruszone przez zaskarżone rozporządzenie. O ile więc kwestionowana regulacja podlega kontroli co do zgodności z art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 1992 r., o tyle postępowanie co do jej zgodności z art. 217 Konstytucji jako niedopuszczalne podlega umorzeniu.

Inną przyczynę mającą uzasadniać umorzenie postępowania wskazał w swym wyjaśnieniu Minister Finansów. Minister podniósł, że od odpowiedzi na pytanie postawione przez Sąd Rejonowy w Elblągu nie zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy – co zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK jest warunkiem postawienia pytania prawnego. Zdaniem Ministra Finansów, nawet gdyby kwestionowany przepis rozporządzenia nie obowiązywał lub okazał się niekonstytucyjny, to na oskarżonym ciążyłby obowiązek ewidencjonowania obrotów i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o VAT i to od wcześniejszej daty, bo od momentu dokonania pierwszej czynności w zakresie działalności określonej w tym przepisie.

W tym zakresie Trybunał podziela odmienny pogląd przedstawiony w stanowisku Prokuratora Generalnego. Oskarżonemu w sprawie prowadzonej przez Sąd Rejonowy zarzucono popełnienie przestępstwa z art. 60 § 1 k.k.s. polegającego na nieprowadzeniu wbrew obowiązkowi księgi, w tym przypadku w postaci ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących. Zakres obowiązku prowadzenia księgi w tej formie doprecyzowany został poprzez określenie rodzaju i czasu prowadzonej działalności oraz wysokości osiąganych obrotów w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia. Ocena, czy podatnik wykonywał nakazany prawem i zagrożony sankcją karną obowiązek, nie może abstrahować od przepisu precyzującego termin powstania i zakres tego obowiązku. Dlatego, mimo że ogólny obowiązek ewidencjonowania nałożony został na podatnika przez ustawę, kwestia

konstytucyjności zaskarżonego przepisu rozporządzenia może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie karnej.”

III. Poglądy Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności kwestionowanych regulacji z przepisami konstytucyjnymi, które formalnie utraciły moc obowiązującą – wyciąg z orzecznictwa

1. orzeczenie z 8 listopada 1994 r., P 1/94

→ zob. s. 19

2. orzeczenie z 27 listopada 1995 r., U 5/95

z uzasadnienia:

„Uznanie niezgodności § 3 ust. 2 rozporządzenia z art. 77 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi wystarczającą przesłankę dla uchylenia, zmiany lub utraty mocy przez zakwestionowane unormowanie. Z tych względów nie jest tu konieczne bezpośrednio dokonywanie oceny zgodności tego unormowania z art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji. Bez znaczenia pozostaje natomiast fakt, że Mała Konstytucja jest aktem późniejszym w stosunku do rozporządzenia z dnia 6 lutego 1992 r. Nakaz zgodności z konstytucją odnosi się bowiem do wszelkich przepisów obowiązujących pod jej rządami, niezależnie od sekwencji ich wejścia w życie.

Trybunał Konstytucyjny uważa za wystarczające powołanie art. 77 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym jako podstawy orzeczenia także z tego powodu, że wykładnia tego przepisu dokonana zostaje z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji. Raz jeszcze podkreślić należy, że art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji zalicza określanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego do zakresu wyłączności ustawy, co stanowi wyraz ogólnej zasady samodzielności tego samorządu. Samodzielność jest zaś konieczną gwarancją należytego udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy, o którym mowa w art. 5 przepisów konstytucyjnych. Niezależnie więc od – bagatelnego w praktyce – obciążenia sejmiku samorządowego w rozpatrywanej tu sprawie, chodzi o zasadę ogólną, której obrona jest konieczna dla zachowania samodzielności samorządu terytorialnego.”

3. orzeczenie z 24 września 1996 r., K 13/95

„Z tego co zostało wyżej powiedziano wynika, że zaskarżony przepis art. 36 ustawy z 10 maja 1990 r., w jego pierwotnej wersji, uregulował sytuację istniejącą w dniu 27 maja 1990 r. i tylko w takim zakresie może być stosowany obecnie. Organy stosujące prawo rozstrzygając, czy w konkretnym wypadku doszło do następstwa gminy po Skarbie Państwa w stosunku zobowiązaniowym, mogą uwzględniać jedynie stan prawny i faktyczny z 27 maja 1990 r. Rozstrzygnięcia takie w niektórych skomplikowanych sytuacjach faktycznych i prawnych będą wymagały wykładni systemowej art. 36 ustawy z 10 maja 1990 r. Nie jest wykluczone, że w pewnych sytuacjach trzeba będzie zastosować wykładnię uwzględniającą również postanowienia konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że dokonując – czy to w celu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przez sąd, czy to na użytek sprawy, która toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym i dotyczy zgodności przepisu z konstytucją – wykładni art. 36 ustawy z 10 maja 1990 r. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z 18 stycznia 1996 r., trzeba mieć na uwadze te przepisy konstytucji, które obowiązywały 27 maja 1990 r. Tylko w odniesieniu do zobowiązań istniejących w tym dniu zaskarżony przepis mógł wywrzeć skutek prawny. W tym dniu obowiązywała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zmianami). Kwestie samorządu terytorialnego były wówczas uregulowane w rozdziale 6 Konstytucji RP w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94 i Nr 29, poz. 171). Przepisy te mogą stanowić właściwą płaszczyznę odniesienia zarówno przy ocenie konstytucyjności jak i przy wykładni systemowej przepisu, który wywarł skutek prawny jedynie w odniesieniu do stanu istniejącego w dniu 27 maja 1990 r. Prawidłowo ujmując ten problem, w piśmie uzupełniającym wniosek Rada Gminy Lesznowola, wskazując jako wzorzec dla badania konstytucyjności kwestionowanego przepisu art. 1 konstytucji w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444). W tym zresztą brzmieniu przepis ten obowiązuje nadal jako art. 1 przepisów konstytucyjnych. Natomiast art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji wszedł w życie z dniem 8 grudnia 1992 r. Ustrojodawca nie nadał temu przepisowi mocy wstecznej. Z tego względu przepis ten nie może być traktowany jako punkt odniesienia przy badaniu konstytucyjności przepisu ustawowego, który wywarł skutek prawny jedynie w odniesieniu do stanu z 27 maja 1990 roku.

W sprawie niniejszej właśnie ze względu na jednorazowe działanie zakwestionowanego przepisu i dlatego, że Mała Konstytucja jest aktem późniejszym aniżeli ten przepis, należy wyprowadzić odmienną ocenę prawną niż w sprawie U. 5/95 (OTK ZU Nr 3/1995, s.169), w której chodziło o przepis nakładający obowiązki na jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązki te mogły być nakładane również po wejściu w życie Małej Konstytucji. Sytuacja w sprawie niniejszej jest natomiast zbliżona do sytuacji, która wystąpiła w sprawie P. 1/94, na tle której

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział pogląd, że przepisy Małej Konstytucji nie mogą być punktem odniesienia dla badania konstytucyjności zarzutu "obładowania" ustawy budżetowej skoro w chwili stanowienia kwestionowanego aktu unormowania konstytucyjne dotyczące ustawy budżetowej były odmienne od tych, które zawiera Mała Konstytucja. Odnosząc ten pogląd – *mutatis mutandis* – do sprawy niniejszej trzeba również uznać, że art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji stanowiący, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, nie może stanowić właściwego punktu odniesienia dla oceny konstytucyjności przepisu o jednorazowym działaniu, przypadającym na moment powołania do życia jednostek samorządu terytorialnego i odnoszącym się do sfery majątkowej nowo tworzonych bytów prawnych.

Rada Gminy Warszawa-Wilanów nie przedstawia zresztą żadnej argumentacji dla poparcia tezy o ewentualnej wstecznej mocy Małej Konstytucji lub tezy o ewentualnych innych skutkach prawnych zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie wniosku wskazuje na to, że Wnioskodawczyni prawidłowo rozumie zaskarżony przepis, jako odnoszący się tylko do sytuacji z dnia 27 maja 1990 r. Wątpliwości Wnioskodawczyni budzi jedynie taki stan, w którym wartość przejętych przez konkretną gminę długów przenosi wartość przejętych po Skarbie Państwa wierzytelności."

4. wyrok z 4 listopada 1997 r., U 3/97

RPO wystąpił do TK z wnioskiem o sywierdzenie, że § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, z dnia 4 sierpnia 1995 r. w sprawie trybu, warunków, okresu zwolnienia od cła, norm ilościowych, określenia rzeczy podlegających zastrzeżeniu nieodstępowania oraz dokumentów wymaganych do stwierdzenia podstawy stosowania zwolnienia od cła rzeczy stanowiących mienie niektórych krajowych i zagranicznych osób fizycznych (Dz.U. Nr 92, poz. 463) uzależniające zwolnienie od cła mienia osób przesiedlających się (art.14 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy – Prawo celne) od zameldowania na pobyt stały oraz udokumentowania faktu dokonania takiego zameldowania przez przedłożenie organom celnym dowodu osobistego z wpisem o zameldowaniu przy dokonywaniu zgłoszenia mienia do odprawy celnej – są niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 71, poz. 312; zm.: z 1995 r. Nr 85, poz. 427; Nr 87, poz. 434; z 1996 r. Nr 106, poz. 496), a w konsekwencji naruszają zasadę wyrażoną w art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488), że minister wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień.

z sentencji:

„Paragraf 3 ust. 2 oraz paragraf 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 4 sierpnia 1995 r. w sprawie trybu, warunków, okresu zwolnienia od cła, norm ilościowych, określenia rzeczy podlegających zastrzeżeniu nieodstępowania oraz dokumentów wymaganych do stwierdzenia podstawy stosowania zwolnienia od cła rzeczy stanowiących mienie niektórych krajowych i zagranicznych osób fizycznych (Dz.U. Nr 92, poz. 463), uzależniające zwolnienie od cła mienia przemieszczających się (art.14 ust. 1 pkt 7 lit.b ustawy – Prawo celne) od zameldowania na pobyt stały oraz udokumentowania faktu dokonania takiego zameldowania przez przedłożenie organom celnym dowodu osobistego z wpisem o zameldowaniu przy dokonywaniu zgłoszenia mienia do odprawy celnej – nie są niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 71, poz. 312; zm.: z 1995 r. Nr 85, poz. 427, Nr 87, poz. 434; z 1996 r. Nr 106, poz. 496) oraz art. 149 ust. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).”

z uzasadnienia:

„Z całokształtu rozważań wnioskodawcy wynika, że stawia on w istocie zaskarżonym przepisom § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą trzy zarzuty. Pierwszy, jak można wnosić o podstawowym znaczeniu, sprowadza się do stwierdzenia, że wymienione przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo celne i w konsekwencji naruszają zasadę wyrażoną w art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji, że minister wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. Wskazanie we wniosku na sprzeczność z postanowieniami art. 14 ust. 1 pkt 7 lit.b ustawy – Prawo celne stanowi drugi zarzut pod adresem wymienionych przepisów. Wreszcie jako trzeci podnoszony jest zarzut sprzeczności zaskarżonych przepisów z postanowieniami ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Rozważając powyższe zarzuty wnioskodawcy należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że wykładnia językowa art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że zarówno rozporządzenia jak i zarządzenia, o których mowa w tym artykule są aktami wykonawczymi wydawanymi przez ministra zawsze w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. W doktrynie przeważa pogląd, że w formie rozporządzeń powinny być stanowione jedynie te akty wydawane na podstawie konkretnych upoważnień ustawowych, które mają mieć moc powszechnie obowiązującą. Rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym “w celu wykonania ustaw” i “na podstawie udzielonych w nich upoważnień”. Jak ustalono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, począwszy od pierwszego wydanego przez TK orzeczenia w sprawie U. 1/86 (OTK w 1986 r.) oraz następnych U. 5/86 (OTK w 1986 r.), U. 4/91 (OTK w 1992 r.), K. 1/87 (OTK w 1987 r.), P. 2/87 (OTK w 1987 r.), U. 7/93 (OTK w 1994), U. 4/95 (OTK w 1995 r.) konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami:

[...]

Mając na uwadze to, że kontrola konstytucyjności dokonywana jest przez Trybunał Konstytucyjny już pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., należy zastanowić się, czy i na ile powołany we wniosku art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji znalazł odbicie w nowej konstytucji. Stwierdzić trzeba bowiem, że art. 149 ust. 2 konstytucji upoważnia ministra, jako kierującego działem administracji rządowej, do wydawania rozporządzeń. Rozporządzenia takie determinowane są treścią art. 92 ust. 1 konstytucji, a mianowicie mogą być wydawane jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Jak z przytoczonej analizy przepisów art. 149 ust. 2 i art. 92 ust. 1 konstytucji wynika, sposób uregulowania w nowej konstytucji zasad wydawania aktów wykonawczych (rozporządzeń) jest w istocie tożsamy z powołanym art. 56 ust. 2. W konsekwencji przyjąć należy, że ustrojodawca pozostawił bez zmian warunki wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych. Z tego też względu wypowiedzi doktryny i orzecznictwa dotyczące art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji znajdują uzasadnienie również na gruncie art. 149 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W każdym razie zakwestionowane przepisy rozporządzenia w dniu ich wydania były zgodne z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, nie są natomiast niezgodne z art. 149 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.”

5. wyrok z 25 listopada 1997 r., U 6/97

z uzasadnienia:

„W każdym wypadku wydania przez ministra rozporządzenia wykraczającego poza ramy upoważnienia ustawowego mamy do czynienia jednocześnie z naruszeniem normy konstytucyjnej regulującej wydawanie rozporządzeń przez ministrów jako aktów, które muszą mieścić się w granicach upoważnienia i mogą służyć tylko wykonaniu ustawy. W wypadku zaskarżonego przepisu chodzi o naruszenie normy wyrażonej w art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania rozporządzenia nowelizującego z 14 grudnia 1995 r., następnie w art. 56 ust. 2 tejże Ustawy Konstytucyjnej w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania rozporządzenia nowelizującego z 30 grudnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie skłania się bowiem do poglądu, że przy ocenie przez Trybunał konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu.”

6. wyrok z 14 listopada 2000 r., K 7/00

z uzasadnienia:

„W badanej sprawie pojawia się również wątpliwość, które normy konstytucyjne powinny stanowić podstawę kontroli w rozpoznawanej sprawie. Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych weszła w życie 27 maja 1990 r. Jak była o tym mowa, przepisy dotyczące komunalizacji mienia państwowego miały charakter jednorazowy. Tymczasem wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., które weszły w życie 17 października 1997 roku.

Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z konstytucją norm prawnych wyrażonych w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, które stanowiły przedmiot kontroli konstytucyjności m.in. w powołanym wyżej orzeczeniu z 24 września 1996 r., sygn. K. 13/95. W sprawie tej przedmiotem kontroli był art. 36 ust. 1 ustawy, który stanowi, że zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stają się, z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, zobowiązaniami i wierzytelnościami właściwych gmin, z zastrzeżeniem ust. 3 pkt 2. Trybunał Konstytucyjny wyraził wówczas pogląd, że art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji, który wszedł w życie 8 grudnia 1992 r., „nie może być traktowany jako punkt odniesienia przy badaniu konstytucyjności przepisu ustawowego, który wywarł skutek prawny jedynie w odniesieniu do stanu z dnia 27 maja 1990 roku. (...) art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji stanowiący, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, nie może stanowić właściwego punktu odniesienia dla oceny konstytucyjności przepisu o jednorazowym działaniu, przypadającym na moment powołania do życia jednostek samorządu terytorialnego i odnoszącym się do sfery majątkowej nowo tworzonych bytów prawnych” (OTK ZU Nr 4/1996, s. 293).

Należy zwrócić uwagę, że przedstawiony pogląd został wyrażony w związku z kontrolą konstytucyjności przepisu regulującego prawno-obligacyjne skutki powstania gmin. Skutki te nastąpiły z mocy samego prawa, przy czym ustawa nie przewidywała żadnej szczególnej procedury, w której organy władzy stwierdzałyby wstąpienie gmin w stosunki obligacyjne w miejsce Skarbu Państwa. Natomiast w niniejszej sprawie przedmiot kontroli stanowi przepis, który reguluje stosunki prawa rzeczowego. Ustawa przewiduje wydawanie przez wojewodę decyzji stwierdzających nabycie przez gminę praw rzeczowych.

Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo dotyczące norm stanowiących podstawę kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy obowiązującej konstytucji nie mogą stanowić podstawy do oceny konstytucyjności przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o

pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim przepisy te zostały “skonsumowane” przez wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych. W takim przypadku zgodność z prawem decyzji administracyjnych podlega ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w chwili ich wydania. Natomiast w zakresie, w jakim przepisy ustawy są stosowane w sprawach niezakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi do 16 października 1997 r., podlegają one ocenie z punktu widzenia obowiązujących norm konstytucyjnych. Organy stosujące prawo mają obowiązek bezpośredniego stosowania obowiązującej konstytucji i nie mogą wydawać rozstrzygnięć niezgodnych z jej postanowieniami, nawet jeżeli rozstrzygnięcia te odnoszą się do zdarzeń prawnych, które miały miejsce przed wejściem w życie konstytucji. Z tego względu nie ma przeszkód, aby zbadać zgodność zaskarżonego przepisu z przepisami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Należy podkreślić, że w rozpoznawanej sprawie odpowiedź na pytanie, czy podstawę kontroli powinny stanowić przepisy konstytucyjne obowiązujące w chwili ustanowienia zaskarżonego przepisu, czy też w chwili orzekania, nie ma jednak decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie zmieniła w istotny sposób – z punktu widzenia niniejszej sprawy – treści norm konstytucyjnych wskazanych przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli, a mianowicie – zasady równości, zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu istotne znaczenie mają szczególne okoliczności, w jakich przepis ten został ustanowiony. Ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jest jedną z ustaw, które wprowadziły w Polsce nowe instytucje administracji publicznej.”

7. wyrok z 8 lipca 2002 r., SK 41/01

→ zob. s. 21

8. wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01

→ zob. s. 25

9. wyrok z 20 maja 2003 r., K 56/02

z uzasadnienia:

„W tym stanie rzeczy już tylko marginesowo zwrócić uwagę należy, iż mamy do czynienia z przedkonstytucyjnym przepisem ustawowym, a co za

tym idzie takim, który ukształtowany został w porządku konstytucyjnym wynikającym z art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji.

Wprawdzie, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w takiej sytuacji dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, a przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania badanej normy – stan konstytucyjny z dnia jej wydania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 66). Należy jednak zwrócić uwagę, iż art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, będący odpowiednikiem art. 92 ust. 1 obowiązującej Konstytucji, zawierał wymagania zbieżne z obecnym uregulowaniem, jeśli chodzi o pojęcie upoważnienia ustawowego do wydania przez ministra rozporządzenia w celu jej wykonania. Przepis ten także wykluczał istnienie uprawnienia do samodzielnego prawotwórstwa organów władzy wykonawczej. Przed wszystkim jednak wskazać należy, iż ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej była już wielokrotnie zmieniana po wejściu Konstytucji w życie. Nie wykorzystano zatem możliwości nadania jej brzmienia zgodnego z wymogami Konstytucji, wobec tak wyraźnej i oczywistej sprzeczności.”

10. wyrok z 29 listopada 2004 r., K 7/04

Trybunał w sentencji orzekł o zgodności kwestionowanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji

z uzasadnienia:

„Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny sformułowanych zarzutów należy zwrócić uwagę, że w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność przedkonstytucyjnego przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w takiej sytuacji dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z orzekania, a przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania normy – stan konstytucyjny z dnia jej wydania (por. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. U. 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 66; 20 maja 2003 r., sygn. K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42).

Należy zwrócić uwagę, iż art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), będący odpowiednikiem art. 92 ust. 1 obowiązującej Konstytucji, zawierał wymagania zbieżne z obecnym uregulowaniem, jeśli chodzi o pojęcie upoważnienia ustawowego do wydania przez ministra rozporządzenia w celu jej wykonania. Przepis ten także wykluczał istnienie uprawnienia do samodzielnego prawotwórstwa organów władzy wykonawczej. Przed

wszystkim jednak – na co wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich – ustawa o Policji była wielokrotnie nowelizowana już po wejściu Konstytucji w życie. Ustawodawca nie wykorzystał przy tej okazji możliwości jej ewentualnej zmiany w zakresie zakwestionowanym w niniejszym postępowaniu (por. wyroki TK: sygn. U. 6/97 i sygn. K 56/02).”

11. postanowienie z 24 stycznia 2005 r., Ts 121/04

„Poza zakresem właściwości Trybunału Konstytucyjnego leży badanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 99 Konstytucji marcowej. Z art. 188 pkt 1 Konstytucji wynika, że Trybunał Konstytucyjny bada zgodność zaskarżonych aktów normatywnych z obowiązującą Konstytucją. Jedyne badanie trybu wydania zaskarżonego aktu oraz kompetencji organu wydającego ten akt może się odbywać w oparciu o przepisy rangi konstytucyjnej obowiązujące w chwili jego wydania. Art. 99 Konstytucji Marcowej nie odnosi się jednak ani do trybu wydawania aktów normatywnych, ani nie określa prawotwórczych kompetencji organów państwa.”

12. postanowienie z 6 kwietnia 2005 r., SK 8/04

„Zgodnie z poglądem wyrażonym przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego co do dekretu PKWN z 6 września 1944 r. w postanowieniu z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266) ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie mógłby ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio, przywrócić stosunków własnościowych sprzed wejścia w życie dekretu. Zajęcie takiego stanowiska uzasadnione jest również w niniejszej sprawie. Wypowiedziany w uzasadnieniu skargi pogląd o niezgodności dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. z art. 99 Konstytucji z 17 marca 1921 r. (zachowującym moc również po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., na podstawie art. 81 ust. 2) nie może być przedmiotem oceny Trybunału. Do zakresu opartej na art. 188 Konstytucji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy bowiem orzekanie w przedmiocie treściowej zgodności przepisów uchylonych przed wejściem w życie Konstytucji z przepisami konstytucyjnymi, które obowiązywały w dacie ich wydania. Zgodnie z poglądem wyrażonym w powołanym postanowieniu Trybunału z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01) brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak KRN i PKWN nie uzasadnia ignorowania faktu, że efektywnie sprawowały one władzę państwową. Sprawa legalności ich działania należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych, które nie mogą być przenoszone do sfery ukształtowanych przez nie stosunków własnościowych. Zmiana tych stosunków mogłaby nastąpić tylko w wyniku stosownych działań ustawodawczych.”

13. wyrok z 12 lipca 2005 r., P 11/03

→ zob. s. 29

14. postanowienie z 6 listopada 2007 r., P 32/07

z uzasadnienia:

„W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko zajęte w postanowieniu z 6 kwietnia 2005 r. (sygn. SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44). Zgodnie z tezami przedstawionymi w powołanym orzeczeniu, nie występują przesłanki uzasadniające zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK w niniejszej sprawie.

Ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 1 dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. z przepisami wskazanymi przez sąd pytający jako wzorce kontroli konstytucyjności (art. 2, art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie doprowadziłoby do unicestwienia skutków prawnych, jakie przepis ten wywołał. Wynika to z art. 190 ust. 4 Konstytucji. W okresie obowiązywania dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. nie wydano orzeczenia sądowego lub innego rozstrzygnięcia, na którego podstawie doszło do pozbawienia przysługującego powodowi prawa własności. Pozbawienie własności nastąpiło bowiem z mocy prawa, a nie na podstawie indywidualnego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do dekretu PKWN z 6 września 1944 r. w postanowieniu z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266) ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie mógłby ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio przywrócić stosunków własnościowych sprzed wejścia w życie dekretu. Zajęcie takiego stanowiska uzasadnione jest również w niniejszej sprawie. Wypowiedziany w uzasadnieniu pytania prawnego pogląd o niezgodności dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. z art. 99 Konstytucji z 17 marca 1921 r. (zachowującym moc również po wejściu w życie Ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., na podstawie art. 81 ust. 2) nie może być przedmiotem oceny Trybunału. W wynikających z art. 188 Konstytucji kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży bowiem orzekanie w sprawie treściowej zgodności przepisów uchylonych przed wejściem w życie Konstytucji z przepisami konstytucyjnymi, które obowiązywały w czasie wydania tych przepisów. Zgodnie z poglądem wyrażonym w powołanym postanowieniu Trybunału z 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01) brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak KRN i PKWN nie uzasadnia ignorowania faktu, że efektywnie sprawowały one władzę państwową. Sprawa legalności ich działania należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych, które nie mogą być przenoszone do sfery ukształtowanych przez te organy stosunków własnościowych. Zmiana tych stosunków mogłaby nastąpić tylko w wyniku stosownych działań ustawodawczych.

Jednocześnie, podtrzymując uzasadnione wyżej stanowisko o konieczności umorzenia niniejszego postępowania, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na niewątpliwą sprzeczność stanu prawa, który wpłynął na sytuację faktyczną skarżącego, z aksjologicznymi podstawami demokratycznego porządku prawnego. Niegodziwość historycznych regulacji jest sprzeczna z zasadą zaufania obywatela do państwa oraz poszanowaniem fundamentalnego prawa własności, którego ranga została wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wyrażona w cytowanym przepisie norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. „W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby” (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Trybunał w swym orzecznictwie wskazywał, że „Przemiany demokratyczne w Polsce, których istotnym etapem było proklamowanie Rzeczypospolitej Polskiej demokratycznym państwem prawnym, oznaczały radykalny w treści odwrót od formuły państwa socjalistycznego. Wynika to wyraźnie z preambuły Konstytucji RP, gdzie jest mowa o «gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane» (wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

Możliwość zmiany stanu prawnego pozostaje domeną działań suwerennego ustawodawcy, na którym spoczywa obowiązek konstruowania systemu prawnego zgodnie z zasadą, nie tylko prakseologicznej, ale i aksjologicznej spójności porządku prawnego, którego podstawy wyznaczają normy i zasady konstytucyjne.

Ze względu na omówione wyżej przyczyny o charakterze materialnoprawnym i proceduralnym w niniejszej sprawie nie zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Toteż postępowanie należało umorzyć ze względu na utratę mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu.”

15. wyrok z 28 listopada 2008 r., K 22/05

Trybunał dokonał zróżnicowanej oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. oraz określił inny termin utraty mocy obowiązującej niż dzień ogłoszenia wyroku

Trybunał podkreślił w uzasadnieniu odmienną standardów MK1992 i Konst1997 w zakresie upoważnień do wydawania rozporządzeń – jednak z uwagi na stosowanie zasady, zgodnie z którą stosuje się przepisy konstytucji z dnia orzekania zbadano z art. 92.

z uzasadnienia:

„Ustawę o ZOZ uchwalono przed 17 października 1997 r., tj. przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Natomiast rozporządzenia, których przepisy zakwestionowano we wniosku, zostały wydane już w czasie obowiązywania tej Konstytucji. Regulacja konstytucyjna sprzed 17 października 1997 r., tj. art. 56 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej: Mała Konstytucja), w węższy sposób ujmowała warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe. Mała Konstytucja zawierała jedynie wymóg szczegółowego określenia podmiotu upoważnionego i zakresu materii, której ma dotyczyć rozporządzenie. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje uchylenia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia pozbawionych wytycznych, ani nie określa terminu ich dostosowania do wymogów art. 92 ust. 1. Jednakże, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z daty orzekania (por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 i powołane tam orzecznictwo), co oznacza, że brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (por. wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36). Ponadto Trybunał twierdzi także, że uzupełnienie o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy – czy to w części dotyczącej upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy (zob. w szczególności wyrok TK z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37). Faktem zaś jest, że ustawa o ZOZ była od 1997 r. wielokrotnie nowelizowana (w tym zakwestionowany przepis art. 18 był dwukrotnie nowelizowany już po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. (ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 104, poz. 661 oraz ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. Nr 124, poz. 1151). Tym samym zasadne jest poddanie tego przepisu ocenie w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji.”