

**Synteza  
informacji o istotnych problemach  
wynikających z działalności i orzecznictwa  
Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.**

\*

**Prawo podatkowe w świetle orzecznictwa  
Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.**

\*

**Problematyka ochrony praw lokatorów  
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego  
pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.**



**Warszawa, maj 2003**

# **Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego**

**Zespół Orzecznictwa i Studiów**

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Synteza informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r. ....</b>	<b>7</b>
<b>II. Prawo podatkowe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r. ....</b>	<b>15</b>
<b>III. Problematyka ochrony praw lokatorów w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. ....</b>	<b>29</b>



Biuro Trybunału Konstytucyjnego przedstawia trzy opracowania, przygotowane na polecenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego:

**1. Syntezę Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 roku, stanowiącą skrótowe omówienie *Informacji* przekazanej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w dniu 10 kwietnia 2003 r. Marszałkowi Sejmu oraz Marszałkowi Senatu, doręczonej następnie posłom w **druku sejmowym nr 1537** oraz senatorom w **druku senackim nr 381**,**

oraz prezentacje poświęcone orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach, które z dużym nasileniem stanowiły przedmiot badań Trybunału:

**2. Prawo podatkowe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.**

Trybunał wypowiadał się na ten temat w wielu wyrokach wydanych w minionym roku, kontynuując dotychczasową, ugruntowaną linię orzecznictwa w sprawach podatkowych, wzbogacając ją wszakże o istotne nowe elementy. Wyrok z dnia 20 listopada 2002 r. w sprawie tzw. abolicji podatkowej i deklaracji majątkowych jest najbardziej znanym ale nie jedynym orzeczeniem dotyczącym legislacji podatkowej w omawianym okresie.

**3. Problematyka ochrony praw lokatorów w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.**

Orzecznictwo Trybunału w sprawach ochrony praw lokatorów, w powiązaniu z ochroną własności osób wynajmujących, zasługuje na szczególną uwagę. Wyrok z dnia 2 października 2002 r. dotyczący m.in. wysokości opłat za korzystanie z mieszkania, stanowił wyraz konsekwencji wcześniejszych orzeczeń Trybunału na temat konstytucyjnych aspektów regulowania tych opłat przez ustawodawcę. W opracowaniu uwzględniono wszystkie wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące relacji pomiędzy właścicielami a osobami korzystającymi z lokali na podstawie najmu lub innego tytułu, jakie zapadły pod rządami obowiązującej Konstytucji.



**Synteza**  
**Informacji o istotnych problemach**  
**wynikających z działalności i orzecznictwa**  
**Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.**





W roku 2002 Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył ogółem 210 spraw, w których wydał 318 orzeczeń, w tym 61 wyroków (rozstrzygnięć co do meritum sprawy) i 257 postanowień. Wśród tych ostatnich 206 zapadło w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych oraz niektórych wniosków. W jednej sprawie Trybunał postanowił zwrócić uwagę Sejmowi i Radzie Ministrów na istnienie luki prawnej, której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (postanowienie sygnalizacyjne). Liczba rozpatrzonych spraw nie jest tożsama z liczbą wydanych orzeczeń, ponieważ w jednej sprawie mogły być wydane dwa lub więcej orzeczenia.

W podziale uwzględniającym poszczególne tryby postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym liczba zakończonych spraw przedstawiała się następująco:

- abstrakcyjna prewencyjna kontrola norm (inicjowana przez Prezydenta RP przed podpisaniem ustawy) – rozstrzygnięto wyrokiem jedną sprawę (tzw. abolicji podatkowej i deklaracji majątkowych);
- abstrakcyjna następcza kontrola norm (inicjowana przez uprawnione podmioty niezależnie od konkretnych przypadków stosowania prawa) – rozstrzygnięto 67 spraw, wydając 31 wyroków oraz 20 postanowień o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu i 16 postanowień o umorzeniu postępowania;
- następcza kontrola norm w wyniku pytań prawnych sądów (przedstawianych w związku z konkretnymi sprawami rozpoznawanymi przez sądy) – rozstrzygnięto 15 spraw, wydając 13 wyroków oraz dwa postanowienia o umorzeniu postępowania;
- następcza kontrola norm dokonywana w wyniku skarg konstytucyjnych – rozstrzygnięto 128 spraw, wydając 17 wyroków, 10 postanowień o umorzeniu postępowania oraz 101 postanowień o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

Podstawą kontroli norm w postępowaniu prowadzonym w trybie skargi konstytucyjnej jest przepis konstytucyjny normujący wolność lub prawo. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza, w pewnym zakresie, wskazanie w skardze konstytucyjnej przepisu Konstytucji statuującego zasadę ustrojową, pod warunkiem, że skarżący wywodzi z niej przysługujące mu konstytucyjne prawo podmiotowe.

Na odnotowanie zasługuje fakt, iż stopniowo ulega zmniejszeniu liczba skarg konstytucyjnych wniesionych nieprawidłowo, którym odmawia się nadania dalszego biegu z powodów formalnych, chociaż ich liczba wciąż utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie.

Najliczniejszą grupę spraw rozstrzygniętych co do meritum (zakończonych wyrokiem) stanowiły, tak jak w latach ubiegłych, sprawy inicjowane w trybie następczej kontroli abstrakcyjnej. Od kilku lat zaznacza się jednak wzrost liczby spraw rozpatrywanych w trybie kontroli konkretnej – inicjowanych przez pytania prawne sądów oraz skargi konstytucyjne. Spośród ogólnej liczby 61 wyroków wydanych w 2002 r. w trybie kontroli konkretnej zostało wydanych 30 wyroków.

Wśród spraw rozpatrywanych w ramach kontroli abstrakcyjnej rośnie udział spraw inicjowanych przez ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych.

Problemy konstytucyjne pojawiające się w orzecznictwie Trybunału są coraz bardziej złożone. Świadczą o tym zarówno zdania odrębne towarzyszące orzeczeniom Trybunału, jak i liczba spraw rozstrzygniętych w pełnym składzie Trybunału. Zdania odrębne towarzyszyły w 2002 r. ośmiu

orzeczeniom (wobec pięciu w roku poprzednim, przy porównywalnej liczbie spraw). W pełnym składzie Trybunał wydał 14 wyroków (wobec 10 w 2001 r.).

Sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola norm dotyczyła w głównej mierze zgodności ustaw z Konstytucją.

13 wyroków Trybunału Konstytucyjnego miało charakter tzw. orzeczeń interpretacyjnych, to jest takich, w sentencjach których Trybunał ustalił określone rozumienie przepisów stanowiących przedmiot kontroli. Funkcją wyroku interpretacyjnego jest eliminacja niezgodnej z Konstytucją treści normatywnej kontrolowanego przepisu. Służy temu zastosowanie techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, której należy przyznawać pierwszeństwo, ponieważ koresponduje ona z domniemaniem konstytucyjności ustaw. Warto zwrócić uwagę na wielość formuł stosowanych przez Trybunał w sentencjach tego typu orzeczeń (np. „przepis jest niezgodny w zakresie ...”, „jest niezgodny, jeżeli jest rozumiany jako ...” czy też „jest zgodny z Konstytucją pod warunkiem, że jest rozumiany jako ...”). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że ta forma orzeczeń mieści się w jego kompetencjach, a zawarte w sentencji wyroku wskazówki co do prawidłowego (zgodnego z Konstytucją) rozumienia badanego przepisu mają moc powszechnie obowiązującą. Nie bez znaczenia jest nawiązanie w tym zakresie do doświadczeń wielu innych europejskich sądów konstytucyjnych.

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny w dziewięciu sprawach skorzystał z możliwości odroczenia wejścia wyroku w życie. Trybunał korzysta z tego specyficznego instrumentu w sytuacjach szczególnych, kierując się względami ochrony interesu publicznego i obawą przed niebezpieczeństwem powstania luki prawnej w następstwie orzeczenia Trybunału.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r., obok rozstrzygnięć stanowiących kontynuację utrwalonej i ustabilizowanej linii orzeczniczej, przyniosło również pewne nowe elementy dotyczące interpretacji i rozumienia obowiązujących unormowań konstytucyjnych. Jednym z takich orzeczeń, zawierającym nowe wątki orzecznicze, był wyrok z 18 grudnia 2002 r. (K 43/01) w sprawie podwyższenia wynagrodzeń w zakładach opieki zdrowotnej, w którym Trybunał rozważał konflikt wartości konstytucyjnych. Wyrok ten zwraca uwagę na problem wiarygodności działań prawotwórczych państwa, które rodzą uzasadnione oczekiwania określonych grup społecznych (w tym wypadku – pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej) i nawet jeśli są obarczone wadami legislacyjnymi, muszą być respektowane, ponieważ w przeciwnym wypadku doszłoby do naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji. Uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych, niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z tych uprawnień. Z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika swoiste domniemanie, iż jeżeli ustawodawca tworzy prawo stanowiące podstawę roszczeń finansowych, a nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego, to czyni zobowiązanym system finansów publicznych.

Na zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał Konstytucyjny powołał się także w sprawie tzw. mienia zabużańskiego (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02). Przedmiotem rozważań w tej sprawie było tzw. prawo zaliczania przysługujące byłym zabużanom, którego realizacja od wielu lat natrafia na zasadnicze przeszkody. Zasada ochrony zaufania oznacza przede wszystkim konieczność respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, ale także obejmuje zakaz tworzenia pozornych instytucji prawnych, w szczególności ustanawiania takich regulacji, które uniemożliwiają realizację uznanego przez ustawodawcę prawa podmiotowego. W konsekwencji wymaga ona zniesienia przeszkód prawnych w realizacji prawa zaliczania mienia zabużańskiego na poczet ceny kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W roku 2002, podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał wiele spraw dotyczących różnych aspektów problematyki podatkowej (czy szerzej – daninowej), której dotyczyło 11 wyroków (omówionych w drugiej części niniejszego opracowania). W odniesieniu do

legislacji podatkowej należy odnotować bardzo konsekwentną i ustabilizowaną od lat linię orzecznictwa. Można tutaj wskazać, między innymi, na pogląd o względnej swobodzie decyzyjnej ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa, która jest równoważona i miarkowana przez spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a w szczególności zasad poprawnej legislacji.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika w szczególności wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa w sprawach odnoszących się do podstawowych praw i wolności człowieka oraz w sprawach podatkowych. Dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – obok prawa karnego – prawo daninowe (tak w szczególności w wyroku z 20 listopada 2002 r., K 41/02, dotyczącym tzw. abolicji podatkowej i deklaracji majątkowych).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podatkowych od wielu lat konsekwentnie uwzględniają konstytucyjną wartość, jaką stanowi równowaga budżetowa i stan finansów publicznych państwa (tak np. w wyroku z 27 lutego 2002 r., K 47/01). W wyroku z 20 listopada 2002 r. (K 41/02, sprawa tzw. abolicji podatkowej) Trybunał podkreślił jednak, że nawet zła sytuacja budżetu państwa nie może usprawiedliwić łamania podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości i równości wobec prawa.

Warto zwrócić uwagę na bardzo istotne *novum*, które pojawiło się w orzecznictwie konstytucyjnym w 2002 r. na tle rozstrzygnięć w sprawach daninowych. Mianowicie w sentencji dwóch wyroków Trybunał stwierdził, w odniesieniu do konkretnych zakwestionowanych unormowań, że orzeczenie o ich niezgodności z Konstytucją nie stanowi podstawy zwrotu podatków i opłat uiszczonych na podstawie takiej regulacji (wyroki: z 6 marca 2002 r., P 7/00, dotyczący podatku akcyzowego od dystrybucji gazu płynnego oraz z 10 grudnia 2002 r., P 6/02, dotyczący opłat za parkowanie na drogach publicznych). W obydwu sprawach Trybunał uznał, że stwierdzenie niezgodności badanych przepisów podatkowych z niektórymi wymaganiami formalnymi art. 217 Konstytucji nie prowadzi automatycznie do uznania za niebyłe zobowiązań już ukształtowanych na podstawie takich przepisów.

Wspomniany już wyrok z 20 listopada 2002 r. (dotyczący abolicji podatkowej i deklaracji majątkowych) wzbogacił także dorobek orzecznicy o istotne treści związane z rozumieniem prawa do autonomii informacyjnej, zagwarantowanego w art. 51 Konstytucji. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny nawiązał do wyroku z 12 listopada 2002 r. (SK 40/01), dotyczącego zakresu informacji zawartych w akcie urodzenia. Prawo do autonomii informacyjnej określa granice pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach przez władzę publiczną. Pozyskiwanie informacji o obywatelach powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). W każdym wypadku ograniczania autonomii informacyjnej powinien być przeprowadzany dowód co do tego, czy pozyskiwanie informacji jest konieczne (a nie tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy) w demokratycznym państwie prawnym.

Do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które wywarły znaczny wpływ na kształtowanie stosunków społecznych i wymagają szczególnej refleksji ustawodawcy, należy zaliczyć wyrok z 2 października 2002 r. (K 48/01), orzekający o niezgodności z Konstytucją dwóch unormowań w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Omówienie tego wyroku zawarte jest w trzeciej części niniejszego opracowania.

Kilka orzeczeń dotyczyło istotnych kwestii pełnienia funkcji publicznych.

I tak, wyrok z 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00) dotyczył zgodności z Konstytucją i normami prawa międzynarodowego ustawowych (nie wynikających wprost z norm konstytucyjnych) zakazów przynależności niektórych funkcjonariuszy państwowych i osób zajmujących określone stanowiska publiczne do partii politycznych. Zakazy te dotyczą między innymi prokuratorów, żołnierzy

zawodowych i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych i urzędników służby cywilnej. Stwierdzając dopuszczalność ustanowienia przez ustawodawcę badanych zakazów, Trybunał podkreślił, że zasada wolności zrzeszania się obywateli nie ma charakteru absolutnego. Zagwarantowanie apolityczności określonych służb publicznych nie jest możliwe w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych. Ustawodawca uczynił adresatami ograniczeń te kategorie osób, które odpowiadają za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa bądź są zatrudnione na wysokich stanowiskach, pełnią funkcje kierownicze albo wykonują obowiązki o poufnym charakterze. Ograniczenie wolności zrzeszania się tych osób uzasadnia nie tylko szczególna pozycja podmiotów, w stosunku do których zastosowano ograniczenia, ale także wyjątkowa społeczno-ustrojowa rola partii politycznych.

W kwestii prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji) nowe istotne treści zawiera także wyrok z 8 kwietnia 2002 r. (SK 18/01). Wskazany przepis Konstytucji zapewnia każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie tworzy on jednak gwarancji przyjęcia każdego, kto spełnia te warunki. Ustawodawca jest uprawniony do sformułowania dodatkowych warunków, uwzględniających rodzaj i istotę służby, od spełnienia których uzależnione jest przyjęcie na określone stanowisko. Niezgodne z art. 60 Konstytucji ograniczenie dostępu do służby publicznej zachodziłoby dopiero wówczas, gdyby owe dodatkowe przesłanki ustawowe nie były jednakowe dla wszystkich kandydatów, tj. nie przestrzegałyby zasady równości szans wszystkich kandydatów, bądź też – z jakiegokolwiek przyczyny – zakładałyby dyskryminację określonych kandydatów. Przesłanką taką nie jest kryterium niekaralności za przestępstwo umyślne.

Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2002 r. (K 9/02) Trybunał wypowiedział się w sprawie swobody ustawodawcy w ustalaniu zasad powoływania do służby cywilnej, w ramach normowania zawartego w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem korpus służby cywilnej, działający w urzędach administracji rządowej, jest powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Wszystkie wskazane w tym przepisie cele powinny być realizowane łącznie, zaś ich osiągnięcie ma być zagwarantowane w ustawie. Członkowie korpusu służby cywilnej powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Zdobyte odpowiednie kwalifikacje powinny być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie późniejszym w trakcie realizacji zadań. Działanie zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji „uznanie” profesjonalizmu określonego kandydata prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Mogłoby to także prowadzić do otwarcia wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk, które winny być obejmowane, w świetle obowiązujących zasad, wyłącznie przez członków korpusu służby cywilnej. Ingerencja ze strony polityków sprawujących władzę w funkcjonowanie służby cywilnej może być wyeliminowana poprzez ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania urzędników, które uniemożliwi narzucanie konkretnych rozstrzygnięć. Szczególny status służby cywilnej ma na celu stworzenie gwarancji, iż członkowie tego korpusu będą się kierować wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw państwa demokratycznego, w poczuciu godności i honoru, wynikających z faktu służby dobru wspólnemu, jakim jest Rzeczpospolita Polska.

Ważnych aspektów zasady autonomii parlamentu, w aspekcie kształtowania składu organów jego izb, dotyczy uzasadnienie postanowienia z 9 lipca 2002 r. (K 1/02). Zasada ta, znajdująca wyraz w art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji, oznacza wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o swoich własnych sprawach. Istotnym elementem tej autonomii jest autonomia regulaminowa, która oznacza prawo izb do samodzielnego uchwalania swoich regulaminów, określających ich wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania. Sprawy te nie mogą być regulowane w drodze ustaw, ponieważ tryb ustawodawczy zakłada udział egzekutywy, a także drugiej z izb. Ani z

art. 110, ani z innego przepisu Konstytucji nie wynika, aby zagadnienia związane z odwołaniem marszałka i wicemarszałków Sejmu miały być uregulowane w ustawie. Sprawy te dotyczą organizacji wewnętrznej Sejmu i jako takie należą – wobec braku unormowania w Konstytucji – do zakresu wyłączności regulaminu Sejmu, uchwalanego na podstawie art. 112 Konstytucji, nie mogą zaś być regulowane w ustawie. Z drugiej strony z przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić bezwzględnego nakazu uregulowania w regulaminie izby przesłanek i trybu odwoływania marszałka i wicemarszałków Sejmu. Wobec nieistnienia kadencyjności tych funkcji kwestie związane z odwołaniem mogą być też pozostawione do rozstrzygnięcia przez praktykę parlamentarną.

## KIERUNKI DZIAŁALNOŚCI POZAORZECZNICZEJ

Równoległe do swojej działalności orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny także w innych formach upowszechnia wartości konstytucyjne i współtworzy kulturę prawną. Jak co roku, z okazji Święta Konstytucji 3 Maja w Trybunale Konstytucyjnym odbyło się spotkanie poświęcone polskim tradycjom konstytucyjnym. Wykład na temat tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego w pierwszej Rzeczypospolitej wygłosił gość honorowy uroczystości, były rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. Józef Gierowski. Upowszechnianiu wartości i kultury konstytucyjnej służyły także organizowane w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego wykłady: o. prof. Mieczysława Krąpca – na temat „Realny obszar prawa”, prof. Jutty Limbach (przewodnicząca Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN) – „Godność ludzka i rozwój technologii genetycznej”, prof. Andrew von Hirscha (Uniwersytet w Cambridge – „Dlaczego powinny istnieć sankcje karne?”, Beverley McLachlin (przewodnicząca Sądu Najwyższego Kanady) – „Rola Karty Praw i Wolności w określeniu kanadyjskiej tożsamości”.

Działalność wydawnicza jest ściśle związana z realizacją funkcji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i koncentruje się na pełnym i przystępnym udostępnianiu jego orzecznictwa. W 2002 r. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” podzielono na serię A i serię B. W serii A publikowane są wyroki i postanowienia wydane w postępowaniu rozpoznawczym (w składzie Trybunału właściwym do merytorycznego rozpoznania sprawy), zaś w serii B – postanowienia wydawane na etapie wstępnego rozpatrywania skarg konstytucyjnych i wniosków. Kontynuowano wydawanie serii „Wybór tez i sentencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” (każdy zeszyt tej serii obejmuje okres jednego półrocza). W ramach serii „Studia i Materiały” został wydany tom XVI, zawierający materiały ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.

Zespół Prasy i Informacji Biura Trybunału Konstytucyjnego współpracował z dziennikarzami, informując ich na bieżąco o wszystkich ważniejszych wydarzeniach w Trybunale Konstytucyjnym. Przed rozprawami udostępniane są materiały prasowe przygotowywane specjalnie dla dziennikarzy. Zacieśnienie kontaktów z mediami umożliwia popularyzację orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i służy podnoszeniu kultury prawnej społeczeństwa.

W roku 2002 wzbogacono stronę internetową Trybunału ([www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)), zwiększając jej czytelność i przystępność. Można tam znaleźć informacje o terminach rozpraw, komunikaty prasowe przed rozprawą, a niezwłocznie po rozprawie – komunikat prasowy wraz z sentencją wyroku. Można tam znaleźć także informacje o sprawach w toku, zaś w przypadku spraw o szczególnym zainteresowaniu społecznym – teksty wniosków oraz stanowiska uczestników postępowania.

Rozpoczęto prowadzenie transmisji internetowych z ważniejszych rozpraw przed Trybunałem Konstytucyjnym, między innymi w sprawach: abolicji i oświadczeń majątkowych (K 41/02), podwyżki płac dla pracowników zakładów opieki zdrowotnej (K 43/01), mienia zabużańskiego (K 33/02) oraz tzw. ustawy warszawskiej (K 24/02).

Wzorem lat ubiegłych Trybunał Konstytucyjny kontynuował współpracę międzynarodową z sądami konstytucyjnymi, instytucjami naukowymi oraz organizacjami międzynarodowymi. W szczególności należy wspomnieć o udziale w pracach Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych; w maju 2002 r. delegacja Trybunału wzięła udział w XII Kongresie tej Konferencji.

Delegacje Trybunału Konstytucyjnego uczestniczyły w konferencjach organizowanych, przy udziale Komisji Weneckiej Rady Europy, przez Sąd Konstytucyjny Litwy oraz przez Sąd Konstytucyjny Słowacji. Doroczna konferencja Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Konstytucyjnego Litwy odbyła się w 2002 r. w Sieniawie.

Pani prof. Jutta Limbach, do marca 2002 r. przewodnicząca Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec, podczas wizyty w Polsce na zaproszenie prezesa Trybunału Konstytucyjnego została odznaczona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Krzyżem Komandorskim Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny gościł także delegacje Sądu Konstytucyjnego Ukrainy oraz Sądu Najwyższego Kanady.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego odznaczył, w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prof. Vladasa Pavilionisa, byłego przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Krzyżem Komandorskim Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego uczestniczył w kilku oficjalnych uroczystościach i konferencjach za granicą, w szczególności w uroczystej inauguracji sesji rocznej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Strasburgu. Delegacja Trybunału Konstytucyjnego odwiedziła we wrześniu czeski Sąd Konstytucyjny w Brnie.

**Prawo podatkowe w świetle orzecznictwa  
Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.**





W minionym roku sprawy podatkowe stanowiły, podobnie jak w latach ubiegłych, istotną część spraw merytorycznie rozstrzygniętych przez Trybunał Konstytucyjny. Zagadnień podatkowych dotyczyło 11 wyroków wydanych w 2002 r. a mianowicie:

- z 27 lutego, K 47/01 (OTK ZU z 2002 r., seria A, nr 1, poz. 6; powołania w dalszym ciągu dotyczą tego rocznika 2002 i serii A),
- z 6 marca, P 7/00 (nr 2, poz. 13),
- z 16 kwietnia, SK 23/01 (nr 3, poz. 26)
- z 22 maja, SK 6/02 (nr 3, poz. 33),
- z 20 czerwca, K 33/01 (nr 4, poz. 44),
- z 25 czerwca, K 45/01 (nr 4, poz. 46),
- z 22 października, SK 39/01 (nr 5, poz. 66),
- z 29 października, P 19/01 (nr 5, poz. 67),
- z 20 listopada, K 41/02 (nr 6, poz. 83),
- z 3 grudnia, P 13/02 (nr 7, poz. 90),
- z 10 grudnia, P 6/02 (nr 7, poz. 91).

Wyroki te stanowią kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej w sprawach podatkowych, wzbogacając ją o elementy nowe lub precyzujące wcześniejsze wypowiedzi.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że kwestia ekonomicznej lub politycznej zasadności opodatkowania pozostaje poza jego kognicją (wyrok w sprawie K 47/01). To parlament jest bowiem uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym. Ustawodawca posiada w szczególności swobodę kształtowania systemu podatkowego. Kontrola prawodawstwa podatkowego przez Trybunał Konstytucyjny jest dokonywana wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z normami, zasadami i wartościami określonymi w Konstytucji. Innymi słowy, ocena konstytucyjności ustaw podatkowych zależy wyłącznie od przestrzegania przez ustawodawcę ustalonych w ustawie zasadniczej reguł stanowienia prawa.

## **IMPLIKACJE ZASADY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO W ODNIESIENIU DO USTAWODAWSTWA PODATKOWEGO**

W ocenie konstytucyjności legislacji podatkowej założeniem wyjściowym jest pogląd o względnej swobodzie decyzyjnej ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa (K 13/01). Swoboda ta jest jednak równoważona i miarkowana przez spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a w szczególności zasad poprawnej legislacji.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają daleko idące konsekwencje zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i

stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (K 41/02).

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą za sobą pociągnąć.

Badając zgodność aktów normatywnych z tą zasadą Trybunał Konstytucyjny ustala, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę: im dłuższa jest ich perspektywa czasowa, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa (K 45/01).

Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego, znajdujące oparcie w zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ma ważne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, która w prawie daninowym w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, co warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (K 47/01).

Do zasad poprawnej legislacji należy zasada określoności, zgodnie z którą przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności jednostki. Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego podstawowego warunku pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (K 24/00).

Od dawna w orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest stanowisko, że dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – obok prawa karnego – także prawo daninowe, zwłaszcza gdy chodzi o przepisy regulujące obowiązki podatkowe osób fizycznych (K 41/02).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał utrwalony w jego orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji albo z zasadą wymagającą ustawowej regulacji określonej dziedziny (np. nakładania ciężarów i świadczeń publicznych) – art. 84 Konstytucji albo określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw – art. 31 ust. 3 Konstytucji (K 6/02, K 41/02, P 13/02).

Ustawodawca jest uprawniony do nadawania pojęciom używanym w tekście aktu normatywnego treści odbiegającej od znaczenia danej nazwy w języku ogólnym. Może on także nadać terminom prawnym używanym w ramach jednego aktu normatywnego znaczenie odmienne od ustalonego w akcie wcześniejszym. Wszystko to jednak ustawodawca może czynić tylko pod warunkiem jednoznacznego zdefiniowania danego terminu i używania go konsekwentnie w tak zdefiniowanym znaczeniu. Naruszeniem konstytucyjnego wymagania określoności przepisów prawnych jest w szczególności używanie w tekście ustawy sformułowań zawierających błąd logiczny *ignotum per ignotum*, czyli tłumaczenia nieznanego przez nieznanne (K 41/02).

Niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność ma charakter „kwalifikowany”, przez zaistnienie pewnych dodatkowych okoliczności, które nie występują w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu (P 13/02).

W sprawie K 41/02 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 1-17 ustawy z dnia 26 września 2002 r. o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy (dalej: ustawa abolicyjna) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 84 Konstytucji. Naruszenie art. 2 Konstytucji polegało przede wszystkim na przekroczeniu przez zakwestionowane przepisy dopuszczalnego poziomu niejasności i dwuznaczności. Trybunał stwierdził, iż w odniesieniu do zakresu podmiotowego opodatkowania nie jest jasne, w stosunku do kogo ustawa abolicyjna ma zastosowanie. Ponadto ustawa nie zawierała precyzyjnych przepisów w kwestii przedmiotu opodatkowania, a ściślej sposobu określania wydatków, które mają – obok zadeklarowanego majątku – zadecydować o wysokości obciążenia. Dodatkowo także podstawa opodatkowania, kwestia istotna dla zakresu obciążenia podatkiem, nie została przez ustawodawcę rozstrzygnięta.

Wymienione wyżej braki ustawy abolicyjnej miały szczególne znaczenie, ponieważ jej przepisy przewidywały obliczenie podatku przez samego podatnika, a błędy przez niego popełnione, choćby wynikały z rozbieżności w rozumieniu treści przepisu, były zagrożone sankcją karną za złożenie nierzetelnej deklaracji podatkowej.

W sprawie K 6/02 Trybunał Konstytucyjny badał art. 52b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dodany przez ustawę nowelizującą z 21 listopada 2001 r. Przepis ten wprowadził, na określony w nim okres, zryczałtowane opodatkowanie „kwot stanowiących obrót kapitałowy w rozumieniu przepisów prawa dewizowego, przekazywanych za granicę przez osoby fizyczne”. W ustawie nie zostały jednak określone w sposób wyczerpujący i precyzyjny wszystkie elementy związane z powstaniem obowiązku podatkowego. Nierozstrzygnięte przez ustawodawcę zostały kolizje między rozpatrywanym przepisem a przepisami innych ustaw w zakresie wykluczenia podwójnego opodatkowania, a ponadto znowelizowana ustawa o podatku dochodowym nie precyzowała trybu i sposobu poboru podatku od transferu związanego z obrotem kapitałowym. W konsekwencji Trybunał orzekł o niezgodności rozpatrywanego przepisu z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na przekroczenie dopuszczalnego poziomu niejasności przepisów prawnych.

Konstytucyjna zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa implikuje również obowiązek poszanowania praw nabytych oraz interesów w toku. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Konstytucja dopuszcza ograniczanie lub znoszenie praw nabytych w razie kolizji wartości znajdujących się u podstaw tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi. Ograniczenie lub zniesienie praw nabytych jest dopuszczalne pod

warunkiem, że takie działanie jest konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Prawodawca powinien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji (K 45/01).

W sprawie K 47/01 Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją ustawy z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Nowelizacja ta dokonała dwóch istotnych zmian w regulacji podatku dochodowego od osób fizycznych. Po pierwsze, zmodyfikowała ograniczająco zakres szeregu zwolnień od podatku dochodowego. Po wtóre, znosząc uprzednie zwolnienie podatkowe, przewidywała opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem dochodowym od niektórych przychodów kapitałowych, poczynając od 1 marca 2002 r.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał, czy uprawnienia do korzystania z ustawowych zwolnień od podatku dochodowego dochodu (przychodu) z tytułu odsetek lub innych przychodów od papierów wartościowych lub oszczędności podlegają ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 2 Konstytucji jako prawa słusznie nabyte lub ekspektatywy. Ustawodawca nie udzielił podatnikom *expressis verbis* gwarancji ustawowych określających z góry czas obowiązywania takich zwolnień. Nie może zatem bez pozytywnej podstawy prawnej, zawartej w ustawie, powstać prawo do osiągania dochodów w sposób nie podlegający opodatkowaniu, swoiste „prawo do zwolnienia podatkowego”, skoro zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy obywatel obowiązany jest do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Ponadto na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem enumeratywnie wyłączonych z opodatkowania na podstawie ustawowo określonych zwolnień podatkowych. Cofnięcie zwolnienia w określonym przez badaną ustawę zakresie i z określoną ustawowo datą jest więc równoznaczne z powrotem do zasady opodatkowania wszelkich dochodów (przychodów) nie objętych zwolnieniami podatkowymi utrzymanymi w mocy bądź wprowadzonymi przez ustawę nowelizującą. W konsekwencji zwolnienia od podatku nie mogą stanowić przedmiotu „praw nabytych” (ich ekspektatyw).

Trybunał zwrócił uwagę, w kontekście utrzymania lub cofnięcia zwolnień podatkowych, na domniemanie względnej swobody regulacyjnej ustawodawcy w zakresie udzielanych zwolnień. Podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych nie może być przypisane bezterminowe „prawo do zwolnień podatkowych” określonego typu, wyprowadzane wyłącznie z faktu posiadania tego typu ustawowych zwolnień w poprzednim okresie czy też w znacznej części konkretnego roku podatkowego. Nie jest więc w tej sytuacji możliwe objęcie określonych zwolnień podatkowych zasięgiem bezwarunkowo i niezmiennie chronionych konstytucyjnie „praw niewadliwie nabytych”, znajdujących „trwałą” ochronę w obliczu potencjalnych i motywowanych m.in. ochroną równowagi budżetowej zmian ustawodawstwa podatkowego. Dla przyjęcia konstytucyjnego wymogu takiej ochrony nie wystarcza też postulat sprawiedliwości społecznej, odniesiony do ochrony grupowego interesu podatników.

W odniesieniu do problemu zachowania badanego zwolnienia przez podatników, którzy nawiązali stosunki prawne umożliwiające uzyskanie dochodów (przychodów) kapitałowych objętych tym zwolnieniem przed dniem wejścia w życie ustawy (przez cały okres trwania tych stosunków) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że regulacje przyjęte w badanej ustawie nie naruszają zakazu retroaktywnego działania prawa. Ustawa wyeliminowała dotychczasowe zwolnienia podatkowe z dniem 1 marca 2002 r., a więc po upływie ponad trzech miesięcy od jej ogłoszenia. Data 1 grudnia 2001 r. nie stanowiła ani o wejściu ustawy w życie, ani też nie określała momentu początkowego zniesienia zwolnień podatkowych. Odniesienie się przez ustawodawcę do tej daty nie oznaczało również objęcia podatkiem dochodów uzyskiwanych w okresie pomiędzy 1 grudnia 2001 r. a 1 marca 2002 r. Celem ustawy wprowadzającej cezurę 1 grudnia 2001 r. jest w konsekwencji określenie zakresu dochodów, które będą uzyskiwane i będą podlegały opodatkowaniu po 1 marca 2002 r.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 47/01 Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że zakaz nadawania prawa mocy wstecznej (zasada *lex retro non agit*) dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego i można od niej odstępować, jednak wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów. Nie jest też równoznaczna z zakazem jakiegokolwiek ustawowego ograniczania swobody zachowania podatników w zakresie dysponowania zasobami kapitałowymi (oszczędnościami) w celach unikania lub ograniczania ich opodatkowania. Wprowadzenie, utrzymanie lub cofnięcie oraz określenie czasu trwania zwolnień od podatku dochodowego od dochodów kapitałowych w kolejnym roku podatkowym mieści się w sferze kompetencji ustawodawcy podatkowego. Konstytucja pozostawia bowiem ustawodawcy szczególnie szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wprowadzania i znoszenia zwolnień i ulg podatkowych.

W kilku sprawach Trybunał Konstytucyjny przypomniał utrwalone w jego orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie, a stosowane przez państwo środki mające na celu ochronę tej równowagi muszą być zgodne z regułami określonymi przez Konstytucję (K 47/01, K 41/02). Z tego poglądu wynika doniosła konsekwencja polegająca na przyznaniu władzy ustawodawczej pełnej swobody wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, tak, by zapewnić państwu niezbędne dochody. Nawet jednak zła sytuacja budżetu państwa nie może usprawiedliwić łamania podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości i równości wobec prawa (K 41/02).

Konstytucyjna ochrona równowagi budżetowej i stanu finansów publicznych wynika z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów jest zależna od zapewnienia równowagi budżetowej. Ochrona tych wartości nie ma charakteru absolutnego ani przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych. Odwołanie się do dobra wspólnego obywateli, związanego z prawidłowym kształtowaniem stanu finansów publicznych państwa, może jednak wywierać istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych w kwestiach dotyczących poszanowania zasad prawidłowej legislacji, w tym tych, które nakazują zachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis* (K 47/01).

Właśnie w sprawie K 47/01 Trybunał Konstytucyjny zakwestionował, jako jedyny spośród przepisów poddanych kontroli w tej sprawie, przepis ustawy pozbawiający przywileju korzystania ze zwolnienia podatników, w odniesieniu do których rozwiązanie umowy lokaty bankowej na czas oznaczony nastąpiło z przyczyn od nich niezależnych. Trybunał przyjął, iż nastąpiło tu naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) w zakresie dopuszczającym opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem dochodowym dochodów (przychodów) od środków pieniężnych zgromadzonych przez podatnika przed dniem 1 grudnia 2001 r. na podstawie umów zawartych przed tym dniem na czas oznaczony, w przypadku gdy umowa ta została rozwiązana z przewidzianych przez prawo przyczyn nie leżących po stronie podatnika.

Przestrzeganie prawa i ochrona interesów finansowych państwa stanowią wartości konstytucyjne, które mogą uzasadniać zmiany ustaw podatkowych na niekorzyść podatników. Ponadto mogą one również uzasadniać skrócenie zwykłego okresu *vacatio legis* przy wprowadzaniu zmian przepisów podatkowych. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że argument ważnego interesu publicznego może wyjątkowo uzasadnić ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*. Za taki ważny interes publiczny można bez wątplenia uznać dążenie ustawodawcy do przeciwstawiania się oszustwom i nadużyciom podatkowym, prowadzącym do uchylania się od obowiązku uiszczania należnych podatków (K 45/01).

Zasada ochrony interesów w toku, również stanowiąca implikację zasady państwa prawnego, zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów w zaufaniu, że określone w tych przepisach reguły prowadzenia

owych przedsięwzięć nie ulegną zmianie na niekorzyść. Także i ta zasada nie ma charakteru bezwzględny, jednak ogranicza ona swobodę prawodawcy w dokonywaniu zmian w prawie zwłaszcza wówczas, gdy wcześniej wyznaczył on pewne ramy czasowe, w których miało być możliwe prowadzenie określonych przedsięwzięć według z góry ustalonych reguł. Ochrona interesów w toku musi być tym bardziej intensywna, im ściślej prawodawca określił rodzaje przedsięwzięć podlegających preferencyjnym regulacjom.

W sprawie K 45/01 zakwestionowane zostały zmiany w przepisach o podatku od towarów i usług oraz o podatku dochodowym od osób prawnych z 20 listopada 1999 r. na niekorzyść podmiotów prowadzących zakłady pracy chronionej. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności tych zmian z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku w zakresie, w jakim zmiany te nie zawierały regulacji przejściowych niezbędnych dla zapewnienia ochrony interesów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy – w zaufaniu do dotychczasowych przepisów – rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ich zakładach. Z tego względu ingerencja w sferę praw nabytych i interesów w toku powinna być połączona z ustanowieniem odpowiednich przepisów przejściowych, uwzględniających słusze interesy tych osób, które w postępowaniu przed właściwym organem mogą wykazać, że podjęły realizację takich przedsięwzięć.

Na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. aktualny pozostaje pogląd wyrażony we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w nawiązaniu do zasady demokratycznego państwa prawnego, że w zasadzie nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian samych obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego. Ponadto zmiany w regulacji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ogłaszane co najmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (K 47/01).

### **ZASADA POWSZECHNOŚCI I RÓWNOŚCI OPODATKOWANIA**

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym (a nie tylko obywatelskim) obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, a mianowicie w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji. Oznacza to, że przepisy prawa podatkowego mają swoją własną, odrębną podstawę w Konstytucji, która wyraźnie upoważnia do stanowienia przepisów ustawowych konkretyzujących wspomniany obowiązek. Nie oznacza to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego można traktować jako funkcjonujące równolegle i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela (K 6/02).

W art. 84 Konstytucja ustanawia zasadę powszechności i równości opodatkowania. Określając normatywną treść obowiązku podatkowego ustawodawca powinien czynić to z zachowaniem konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej (SK 39/01). Dopuszczalność ewentualnych odstępstw od zasady powszechności opodatkowania powinna być zawsze rozważana przy uwzględnieniu standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Ustawowe wyjątki mogą służyć w szczególności realizacji polityki gospodarczej państwa, zwłaszcza pobudzeniu koniunktury przez zachęcanie obywateli do inwestowania w określone dziedziny (K 41/02).

Właśnie w wyroku w sprawie K 41/02, orzekając o niezgodności regulacji tzw. abolicji podatkowej z art. 84 Konstytucji, Trybunał zakwestionował rozwiązanie, według którego wbrew zasadzie powszechności opodatkowania osoby objęte abolicją podatkową nie zapłaciłyby podatku w wymiarze przewidzianym dla wszystkich. Ponadto analiza zakwestionowanego unormowania z punktu widzenia zasady równości (art. 32 Konstytucji) wykazała, że lepsze traktowanie adresatów abolicji nie znajduje usprawiedliwienia w wartościach konstytucyjnych, w szczególności – w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Zakwestionowane przepisy abolicyjne wprowadziłyby nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, które zapłaciły należny podatek w terminie i osób, które skorzystałyby z abolicji podatkowej, przy czym rozmiar korzyści byłby tym większy, im większy

dochód został zatajony. Osoby korzystające z abolicji znalazłyby się w sytuacji szczególnie uprzywilejowanej w zestawieniu z tymi, które w latach 1996-2001 zataiły dochody i poniosły z tego tytułu odpowiedzialność na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (podatek w wysokości 75% dochodu), a ponadto zostały ukarane na podstawie art. 54 kodeksu karnego skarbowego. Skutkiem abolicji byłoby nie tylko zwolnienie z odpowiedzialności karnej, lecz także ograniczenie obowiązku podatkowego do stawki 12%. Określona w ustawie stawka 12% podatku jednorazowego oznacza niekonstytucyjne uprzywilejowanie adresatów ustawy abolicyjnej w zestawieniu z osobami regulującymi zobowiązania podatkowe w terminie.

Naruszenie konstytucyjnej zasady równości w ustawie abolicyjnej polegało także na tym, że ustawa ta: uzależniała możliwość skorzystania z abolicji od tego, jaki organ prowadzi postępowanie przeciwko podatnikowi, co w kontekście celu ustawy stanowi kryterium nieracjonalne i przypadkowe; bezzasadnie nagradzała podatników, którzy nie zarejestrowali prowadzonej działalności gospodarczej; wyłączała z kręgu beneficjentów abolicji osoby, które w jakimkolwiek okresie od 1990 do 2002 r. były funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu art. 115 § 13 kodeksu karnego. To ostatnie zróżnicowanie podmiotów budzi zastrzeżenia z punktu widzenia art. 32 Konstytucji nie dlatego, że w ogóle nakłada ograniczenia na osoby pełniące funkcje publiczne, lecz ze względu na niewłaściwą metodę, jaka została przyjęta przez ustawodawcę; wyłączenie byłoby uzasadnione, gdyby obejmowało osoby pełniące funkcje publiczne, które są adresatami różnego rodzaju przepisów antykorupcyjnych.

Art. 84 Konstytucji stanowi jedną z podstaw władztwa podatkowego państwa, dając władzy publicznej możliwość wprowadzania danin publicznych. Każdy, z tej racji, że korzysta z różnorodnych form realizacji przez państwo zadań publicznych (np. zapewnienie bezpieczeństwa czy utrzymanie dróg), powinien również uczestniczyć w ich finansowaniu. Dzięki obowiązkom podatkowym możliwe jest pełniejsze zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności (SK 23/01).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 41/02, art. 84 Konstytucji wyraża zasadę „długu konstytucyjnego”, zaś szczegółowo ujęte przepisy odnoszące się do wolności i praw jednostki uwidaczniają aspekt „wierzycielski” wobec jednostek poddanych władztwu państwowemu. Są to dwa aspekty konstytucyjnego statusu jednostki wobec państwa. Wynika stąd, że przepisy Konstytucji odnoszące się w ogólności do statusu jednostki oraz do jej relacji z państwem, takie jak konsekwencje zasady państwa prawnego, proporcjonalność czy równość traktowania, znajdują zastosowanie zarówno do praw i wolności, jak i do obowiązku powszechnego ponoszenia ciężarów publicznych. Ponadto nakładanie przez władze publiczne ciężarów publicznych, świadczeń i podatków, jest rodzajem „traktowania przez władzę publiczną” adresatów tych obciążeń. Stanowienie i realizacja ciężarów publicznych podlega zatem ocenie z punktu widzenia art. 31 i 32 Konstytucji.

W sprawie SK 39/01 Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją przepisu art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który dotyczy ulgi podatkowej w związku z „zakupem działki pod budowę”. Trybunał uznał, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 Konstytucji w zakresie, w jakim nie uprawnia do skorzystania z przewidzianego w nim odliczenia wydatków poniesionych w roku podatkowym przez nabywców prawa użytkowania wieczystego działki z przeznaczeniem jej w umowie o oddaniu w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa wielorodzinnego. Prawo użytkowania wieczystego i prawo własności, mimo iż różnią się w swej koncepcji jurystycznej, charakteryzują się jednak w przypadku ulgi podatkowej przewidzianej w kwestionowanym przepisie wspólną cechą relewantną z uwagi na cel instytucji, jakim jest wspieranie przez państwo budownictwa wielorodzinnego pod wynajem. W związku z powyższym Trybunał przyjął, iż zgodnie z zasadą równości w zakresie sprawiedliwego obciążenia obowiązkiem daninowym należało przyznać uprawnienie do przewidzianej ulgi podatkowej tym nabywcom działek, którzy mogą wykazać nie tylko zamiar, lecz realną możliwość wykorzystania gruntu pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne z przeznaczeniem na wynajem. Do podmiotów spełniających tak określony warunek zaliczyć można nie tylko nabywających prawo własności gruntu, lecz także użytkowników wieczystych, jednakże tylko tych, którym oddano grunt w użytkowanie wieczyste celem wzniesienia na nim budynków mieszkaniowych wielorodzinnych i cel ten został przewidziany w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Na tle sprawy SK 23/01, w której badaniu poddany został art. 19 ust. 6 ustawy o podatku od spadków i darowizn, uzależniający możliwość rozporządzenia prawem majątkowym nabytym w drodze dziedziczenia od przedstawienia notariuszowi dokumentu potwierdzającego spełnienie obowiązku podatkowego, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że państwo ma obowiązek zabezpieczenia swoich praw związanych z daninami publicznymi. Są one bowiem istotnym elementem dobra wspólnego, którego strzegą przede wszystkim właściwe organy państwa. Państwo chroni w ten sposób wartości najwyższe Rzeczypospolitej, a przez to prawa innych obywateli. W konsekwencji zabezpiecza także realizację podstawowych zadań publicznych.

Nałożenie w przepisie ustawy znajdującym oparcie w art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych nie może być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych (K 47/01, K 6/02, K 41/02). W wyniku przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może nawet dojść do utraty własności i innych praw majątkowych. Realizacja obowiązków podatkowych łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Konstytucja nie zna bowiem wolności od ponoszenia świadczeń publicznych, w szczególności podatków.

Ustawa badana w trybie kontroli prewencyjnej w sprawie K 41/02 przewidywała nie tylko wprowadzenie abolicji podatkowej, lecz także – powszechnego obowiązku składania deklaracji majątkowych. Trybunał uznał, że obowiązek taki jest ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji. Jest to bowiem dodatkowy, nowy obowiązek ujawnienia majątku i jego oszacowania, wskazania czasu nabycia itp. Nie jest on związany z żadnym nowym podatkiem ani daniną. Deklaracja majątkowa jako ciężar publiczny stwarza dla zobowiązanych do jej składania utrudnienia i koszty. Wyłączenie jednej grupy zawodowej – rolników – z powszechnego, co do zasady, obowiązku składania deklaracji majątkowych uzasadnia zarzut braku równości w nakładaniu ciężarów publicznych. Jednocześnie, ze względu na brak konieczności ustanowienia takiego obowiązku (wobec istnienia w systemie prawnym innych, mniej uciążliwych instrumentów), stanowi on niezgodną z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) ingerencję w sferę praw majątkowych jednostki, chronionych na podstawie art. 64 Konstytucji.

### **ZASADA WYŁĄCZNOŚCI USTAWY W DZIEDZINIE OBCIĄŻEŃ DANINOWYCH**

Na gruncie art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji sformułowana została m.in. zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa. Jednocześnie art. 217 wyraźnie formułuje zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie obciążeń daninowych, do których zaliczają się podatki. Interpretując art. 217, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż wyliczenie w nim zawarte należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (K 33/01). Dla uzasadnienia tego stanowiska Trybunał Konstytucyjny odwołał się do zasady, zgodnie z którą sprawy istotne z punktu widzenia założeń ustawy nie mogą być przekazywane do uregulowania w aktach wykonawczych oraz do zasady *nullum tributum sine lege*, przyjętej w doktrynie prawa finansowego.

Niezależnie od wyraźnego sformułowania art. 217 obowiązywanie zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie obciążeń daninowych wynika także z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z tą ostatnią zasadą łączy się bowiem wymóg, ażeby prawa i obowiązki jednostki, a w szczególności prawa i obowiązki jednostki wobec



państwa, do których zaliczają się również obowiązki podatkowe, były regulowane ustawą. Zasada ustanawiania podatków wyłącznie w drodze ustawowej, tj. przez reprezentację narodu, jest zarazem wymogiem demokracji. Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej, lecz także wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej (K 33/01).

Wykładnia art. 217 Konstytucji w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż przepis ten wymaga zachowania rangi ustawy dla regulowania materii podatkowej, pozostawiając zasadniczo niewielki margines zagadnień, które mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze wydane na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Zasada wyłączności ustawy dotyczy bowiem spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 Konstytucji, co oznacza, że inne aniżeli wskazane tam kwestie mogą zostać uregulowane w rozporządzeniach wydawanych zgodnie z art. 92 Konstytucji.

Przyjęcie zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego oznacza, że przypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji. Podustawowe akty prawne w dziedzinie prawa daninowego mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Akty podustawowe mogą zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku.

W praktyce nie jest jednak możliwe, ażeby w ustawach podatkowych regulować wszystkie zagadnienia prawa podatkowego. Powoduje to konieczność korzystania w ustawach – w zakresie nie wyłączonym przez art. 217 Konstytucji – z upoważnień ustawowych. Takie uregulowanie konstytucyjne materii prawa daninowego, zastrzeżonej wyłącznie dla ustawy, musi być uzupełnione przez wymagania i warunki zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 217 Konstytucji z jednej strony ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy dla normowania „nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych”. W tych materiałach konieczne jest więc uregulowanie w samej ustawie wszystkich podstawowych elementów i to w ten sposób, aby unormowanie ustawowe miało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności. Z drugiej strony art. 217 nieco inaczej ujmuje regulowanie kwestii „ulg i umorzeń” oraz kategorii „podmiotów zwolnionych od opodatkowania”. Wyłączność ustawy odnosi się w sposób bezwzględny tylko do zakresu stanowiącego określenie „zasad” oraz „kategorii”, a więc nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby materie bardziej szczegółowe zostały powierzone do uregulowania w rozporządzeniu jako akcie normatywnym o randze niższej od ustawy, ale także będącym źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Oczywiście rozporządzenia w sprawach podatkowych zawsze muszą odpowiadać ogólnym wymaganiom art. 92 Konstytucji, co m.in. oznacza, że upoważnienia do ich wydawania nie mogą mieć charakteru blankietowego.

W sprawie K 33/01, rozpatrując zarzut naruszenia art. 217 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie wykazu czasopism specjalistycznych, do których stosuje się tzw. zerową stawkę podatku od towarów i usług, jest wadliwe, ponieważ nie zawiera wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Wytycznymi co do treści rozporządzenia nie mogą być przy tym bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, lecz tylko takie uregulowania, które sformułowane są w sposób zakładający, że organ wydający rozporządzenie ma pewną swobodę w wyborze sposobu uregulowania danej sprawy, jak również ewentualnie metody regulacji, prowadzącej do osiągnięcia pewnych pożądaných przez ustawodawcę skutków.

Zakwestionowane upoważnienie oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie były wadliwe również z tego powodu, iż nie stanowiły regulacji o charakterze w pełni normatywnym. Rozporządzenie powinno być aktem normatywnym – zawierać nowość normatywną w postaci norm

generalnych i abstrakcyjnych. Takiemu charakterowi rozporządzenia uchybia taka konstrukcja upoważnienia ustawowego, według której w rozporządzeniu ma być dokonana interpretacja norm ustawy w odniesieniu do poszczególnych przypadków. Ustalenie w rozporządzeniu Ministra Finansów z 22 grudnia 2000 r., dotyczącym zerowej stawki podatku od czasopism specjalistycznych, iż czasopismo o określonym tytule wydawane przez imiennie określonego wydawcę spełnia wszystkie kryteria wskazane w przepisie ustawy zawierającym definicję legalną, jest pod względem materialnym indywidualnym aktem stosowania prawa. Z tego względu wpisanie określonego czasopisma do wykazu, o którym mowa w art. 50 ust. 7 ustawy o podatku od towarów i usług, należy uznać w istocie za akt indywidualny, zbliżony do decyzji administracyjnej, a „ubrany” tylko w formę rozporządzenia. Tym samym upoważnienie ustawowe naruszyło konstytucyjne założenie traktowania rozporządzenia jako źródła prawa, a nie indywidualnego aktu stosowania prawa.

Stwierdzenie niezgodności upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 7 ustawy o podatku od towarów i usług z art. 92 ust. 1 Konstytucji doprowadziło Trybunał Konstytucyjny do uznania tego przepisu ustawy za niezgodny także z wyrażoną w art. 217 Konstytucji zasadą ustawowej regulacji zagadnień prawa podatkowego.

W sprawie P 7/00 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego w związku z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z art. 217 Konstytucji w części, w jakiej wymaga on, aby określanie podmiotu i przedmiotu opodatkowania następowało wyłącznie na drodze ustawowej. Wskazany wyżej przepis ustawy upoważniał ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w rozporządzeniu innych aniżeli określone w ustępie pierwszym tego artykułu (producenci lub importerzy wyrobów akcyzowych) podatników podatku akcyzowego, a zatem do uzupełnienia treści ustawy poprzez wskazanie kolejnych podmiotów podatku, a przez to do określenia także innych przedmiotów opodatkowania. W ramach wynikającego z tego przepisu uprawnienia Minister Finansów w § 16 rozporządzenia wprowadził obowiązek podatkowy od osób fizycznych, jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej i od osób prawnych dokonujących tankowania gazem płynnym pojazdów samochodowych przystosowanych technicznie do zasilania takim paliwem oraz napełniania gazem płynnym butli turystycznych o masie do 5 kilogramów. W konsekwencji podmioty, które na podstawie § 16 badanego rozporządzenia stały się podatnikami podatku akcyzowego zostały zaliczone do grupy podatników tego podatku z mocy rozporządzenia, a nie na podstawie ustawy.

Omawiana sprawa P 7/00 zasługuje na szczególną uwagę dlatego, że po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny ustalił w sentencji wyroku (*in fine*), iż orzeczenie o niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 217 Konstytucji nie stwarza – w danych okolicznościach – podstawy żądania zwrotu uiszczanego podatku. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że określony w art. 83 Konstytucji obowiązek poszanowania i przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego ciąży na obywatelach tak długo, jak długo prawo to nie utraciło mocy obowiązującej z punktu widzenia kształtowania ich indywidualnych i konkretnych praw i obowiązków. Nie mogą oni zatem odmawiać jego przestrzegania (np. zapłaty podatków w terminach ich wymagalności) tylko ze względu na powzięcie wątpliwości co do konstytucyjności przepisu. Niemożliwe jest w państwie prawnym uznanie, że niezgodność przepisów określających obowiązki podatkowe z wymaganiami art. 217 Konstytucji rodzi automatycznie ten skutek, iż ukształtowane już obowiązki należy uznać za niebyłe od początku. W szczególności w prawie podatkowym brak jest przepisów, które anulowałyby automatycznie, z mocy prawa, istnienie zaległości podatkowej powstałej przed wejściem wyroku Trybunału w życie. Z tych względów omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, orzekający o niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 217 Konstytucji, nie odnosi się do ukształtowanych na podstawie tego przepisu i wymagalnych zaległości podatkowych.

W sprawie P 6/02 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w którym przepis ten upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalania tych opłat. Nie jest bowiem konstytucyjnie dopuszczalne, aby zasady

wprowadzenia danin publicznych, jakimi są opłaty, a także organów właściwych do ustalania stawek tych opłat były określone w aktach wykonawczych, a nie w ustawie. Również w tej sprawie, podobnie jak w omówionej wyżej sprawie P 7/00, Trybunał Konstytucyjny wyłączył w sentencji orzeczenia możliwość zwrotu opłat pobranych na podstawie zakwestionowanych rozporządzeń Rady Ministrów. Pod tym względem obydwie rozstrzygnięcia, wykluczające zwrot podatku uiszczanego na podstawie przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za wadliwe z przyczyn formalnych, mają charakter precedensowy. Zostały one oparte na wnikliwej analizie rodzaju stwierdzonych uchybień oraz dostrzeżeniu negatywnych, z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, skutków ewentualnego dochodzenia zwrotu podatku uiszczanego w stanie faktycznym objętym zakwestionowanym unormowaniem.



**Problematyka ochrony praw lokatorów  
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego  
pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.**



Trudna sytuacja mieszkaniowa w Polsce, a także wysiłki ustawodawcy zmierzające do jej uporządkowania i do zreformowania reguł funkcjonowania rynku mieszkaniowego wiążą się z problemami natury konstytucyjnej. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., odchodząc od traktowania gwarancji posiadania mieszkania w kategoriach prawa podmiotowego, wyznacza – w art. 75 i 76 – określone cele polityki władz publicznych, które mają służyć realizacji potrzeb mieszkaniowych obywateli i których realizacja wymaga podjęcia pozytywnego działania przez władze publiczne, w tym ustanowienia odpowiednich regulacji prawnych. Jednocześnie z art. 21 i 64 Konstytucji wynika ochrona praw i interesów właścicieli mieszkań udostępnianych lokatorom. Ochrona lokatorów musi być zatem konfrontowana z ochroną prawa własności. Ustawodawca musi starannie wyważać obie wartości konstytucyjne, zważając, aby ochrona lokatorów nie była realizowana kosztem nadmiernego uszczuplenia prawa własności, a koszty niezbędnych działań ochronnych nie były w całości czy w zasadniczej części przerzucane na właścicieli.

Niektórych aspektów powyższej problematyki dotyczą następujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego:

- z 5 listopada 1997 r., K 22/97 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41),
- z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40),
- z 2 czerwca 1999 r., K 34/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 94),
- z 12 stycznia 2000 r., P 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3),
- z 3 października 2000 r., K 33/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188),
- z 10 października 2000 r., P 8/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 190),
- z 4 kwietnia 2001 r., K 11/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 54),
- z 14 maja 2001 r., SK 1/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 84),
- z 30 października 2001 r. K 33/00 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 217),
- z 2 października 2002 r., K 48/01 (OTK ZU nr 5A/2002, poz. 62),

a także postanowienie sygnalizacyjne z 4 kwietnia 2001 r., S 2/01 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 58).

W art. 75 ust. 1 Konstytucja nakazuje władzom publicznym prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przepis ten odnosi się do wszystkich lokatorów (nie tylko do najemców), zaś jego treścią jest m.in. nałożenie na władze publiczne obowiązku ochrony trwałości tytułu prawnego lokatorów do zajmowanego lokalu (wyrok w sprawie P 11/98). W przepisie tym ustrojodawca daje także wyraz uznaniu, że mieszkanie służy zaspokojeniu najbardziej elementarnych potrzeb człowieka i jest tym samym warunkiem jego normalnej, godnej egzystencji (K 34/98).

Konstytucyjna ochrona praw lokatorów „zderza się” z konstytucyjną ochroną własności, której gwarancja ma charakter prawa podmiotowego i nie wymaga konkretyzacji w ustawodawstwie zwykłym. Choć prawa najemców czy szerzej – prawa osób dysponujących tytułem prawnym do korzystania z lokalu, jak i prawa właścicieli podlegają ochronie konstytucyjnej, to jednak granicą ochrony interesów prawnych lokatorów muszą być prawa przysługujące właścicielowi (K 33/99).

Jeśli chodzi o wynikający z art. 75 ust. 1 Konstytucji obowiązek władz publicznych popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania, to norma konstytucyjna nie precyzuje zakresu koniecznych działań w tym przedmiocie. Jednym z przykładów konkretyzacji obowiązku przewidzianego w tym przepisie jest ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, która przewiduje preferencyjne zasady nabywania przez lokatorów własności mieszkań od podmiotów wskazanych w tytule ustawy. Według Trybunału Konstytucyjnego art. 75 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do formułowania dalej idącego obowiązku władz publicznych w zakresie pomocy w nabywaniu na własność lokali mieszkalnych przez obywateli niż zawarte w powyższej ustawie. Wskazane ustawowe ułatwienia w nabywaniu mieszkań na własność spełniają bowiem wymóg uwzględnienia w regulacjach ustawowych co najmniej minimum prawa określonego w art. 75 ust. 1, wyznaczonego jego istotą (SK 1/00).

Przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji, określający obowiązki władz publicznych, nie może również stanowić samoistnej podstawy roszczenia o nabycie własności mieszkania, a tym bardziej – nałożenia na właściciela lokalu mieszkalnego, będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną, obowiązku jego zbycia na rzecz lokatora. Przepis ten zapowiada jedynie przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązań, których celem jest pomoc obywatelom w uzyskaniu lokalu mieszkalnego. Nie oznacza to, że chodzi tu wyłącznie o nabycie prawa własności takiego lokalu, skoro stałe korzystanie z lokalu jest możliwe także na podstawie innego tytułu prawnego (K 33/00).

Przepis art. 75 ust. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek uchwalenia odpowiedniej ustawy chroniącej prawa lokatorów. Obecnie wypełnieniem tego zobowiązania jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r.).

Powyższy przepis Konstytucji nakazuje ustawodawcy zapewnić każdemu lokatorowi (a nie tylko najemcy) ochronę przed groźbą bezdomności przez zapewnienie stabilności (ale nie absolutnej nienaruszalności) nabytego legalnie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania. Przepis ten nie może być jednak traktowany jako źródło roszczeń o uzyskanie statusu właściciela. Regulowana ustawowo ochrona praw lokatorów nie może iść tak daleko, aby przyznać im prawo decydowania, kto ma być właścicielem lokalu, który zajmują, byłoby to bowiem sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony własności (SK 1/00).

Z kolei art. 76 Konstytucji dotyczący „konsumentów, użytkowników i najemców” może odnosić się do wszystkich osób mających status lokatora i stanowić podstawę ochrony przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania, przynajmniej w zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych (P 11/98). Przepis ten może być podstawą dla wprowadzenia regulacji ochronnej, zapobiegającej wykorzystywaniu przez właścicieli budynków ich pozycji dominującej poprzez ustalanie nadmiernych i arbitralnych opłat za korzystanie z lokalu. Konstytucja wyraźnie jednak stanowi, że zakres tej ochrony określa ustawa, a tym samym powierza ustawodawcy wprowadzenie określonych mechanizmów prawnych chroniących lokatorów.

Obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji mogą być realizowane w różny sposób: bezpośrednio, poprzez faktyczne działania władzy publicznej w sferze budownictwa mieszkaniowego lub pośrednio, poprzez odpowiednie kształtowanie przepisów prawnych, np. stwarzających preferencje dla rozwoju budownictwa mieszkalnego albo zapobiegających nadmiernym opłatom za mieszkania. W tym miejscu można również wspomnieć o potrzebie stworzenia spójnego systemu ochrony praw lokatorów, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali, na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym S 2/01, w związku z wyrokiem w sprawie K 11/00.

Konstytucyjne obowiązki wobec lokatorów obciążają w pierwszym rzędzie władze publiczne. Z art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji nie wynika, że władze te nie mogą w całości przenieść ciężaru realizacji swych obowiązków w całości na osoby prywatne (P 8/99). W konstytucyjnie dopuszczalnym



modelu kształtowania polityki państwa w dziedzinie mieszkalnictwa mieści się ochrona niezamożnych lokatorów w formie dodatków mieszkaniowych lub zapewnienia realnego dostępu do lokali socjalnych (K 11/00).

Poszukiwanie równowagi między interesami właściciela a interesami najemcy (lub osoby korzystającej z lokalu na podstawie innego tytułu prawnego) zakłada nie tylko wyważenie konstytucyjnej ochrony własności z jednej strony i konstytucyjnej ochrony lokatorów z drugiej strony, lecz także uwzględnienia, że najem (lub inne prawo do korzystania z mieszkania) jako prawo majątkowe podlega – obok własności – ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. Na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur chroniących prawa majątkowe, ale także negatywny obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (K 36/98). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) nie jest jednak równoznaczna z jednakową intensywnością ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Jest bowiem oczywiste, że zakres ochrony jest determinowany treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Prawa majątkowe inne niż własność mają z natury rzeczy charakter praw o niepełnym zakresie.

### **PROBLEM WYSOKOŚCI OPŁAT ZA MIESZKANIE**

Jednym z najistotniejszych problemów w sferze ochrony lokatorów jest sposób kształtowania wysokości czynszów i innych opłat za mieszkanie. Na tym tle ukształtowało się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym następuje konfrontacja zakresu praw lokatorów z prawem własności.

Pierwszym orzeczeniem, w którym Trybunał Konstytucyjny przedstawił w sposób rozbudowany swoje stanowisko dotyczące ustalania wysokości czynszu za najem lokali mieszkalnych w taki sposób, aby zachować minimalny poziom ochrony własności przy jednoczesnym poszanowaniu praw lokatorów, był wyrok z 12 stycznia 2000 r. (P 11/98). W tej sprawie Trybunał badał zgodność z Konstytucją przepisów (dziś już nieobowiązującej) ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (dalej: ustawa o najmie z 1994 r.), dotyczących czynszu regulowanego w budynkach i lokalach stanowiących własność osób fizycznych. Trybunał orzekł o niezgodności art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 tej ustawy z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podstawą tego rozstrzygnięcia było ustalenie, że ujęcie przepisów o czynszu regulowanym pozostawia jego wysokość poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właściciela budynku bez zapewnienia innych mechanizmów prawnych rekompensujących ponoszone w ten sposób straty.

W wyroku z 12 stycznia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił bardzo zdecydowanie, że kolizji między zasadą ochrony lokatorów a zasadą ochrony własności nie należy postrzegać jako zależności liniowej, a więc takiej, w której przyznanie szerszej ochrony jednemu z dóbr prowadzi do automatycznego zawężenia stopnia ochrony drugiego. Nie mamy więc tutaj do czynienia z prostą zależnością w relacji właściciel – lokator. W istocie przepisy ustawy o najmie z 1994 r., a następnie ustawy o ochronie praw lokatorów, dotyczące regulacji chroniących lokatorów są oparte na założeniu, że istnieje ogólna i nadrzędna potrzeba społeczna, przybierająca rangę wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Konsekwencją takiego ujęcia kolizji obydwu dóbr jest potrzeba poszukiwania rozwiązań prawnych i społecznych, a także metod wykorzystania publicznych środków finansowych, które w najpełniejszy sposób zapewnią ochronę tych dóbr.

Ochrona praw lokatorów może być realizowana m.in. przez ustanowienie przepisów ustalających maksymalną wysokość czynszów. Jednak nie może się to odbywać wyłącznie kosztem osób fizycznych będących właścicielami budynków, ponieważ nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym.

W omawianej sprawie P 11/98 Trybunał Konstytucyjny zauważył, że pozbawienie najemców ochrony prawnej i zezwolenie na nieograniczoną swobodę właścicieli w rozwiązywaniu stosunków najmu oraz ustalaniu wysokości czynszu mogłoby w obecnych realiach pozostawić znaczne grupy społeczeństwa bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb mieszkaniowych, co z kolei mogłoby doprowadzić do istotnego zakłócenia ładu społecznego. Wprowadzone w ustawie o najmie z 1994 r. ograniczenia prawa własności w zakresie wysokości czynszu regulowanego znajdują uzasadnienie w określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji klauzuli „porządku publicznego” oraz służą ochronie praw innych osób, tj. najemców.

Z powyższym wiąże się postulat dotyczący polityki państwa w sferze ochrony lokatorów, aby wysokość czynszu ustalić na takim poziomie, by nie pozostawał on w rażącej dysproporcji do możliwości finansowych najemców. Takie ukształtowanie wysokości czynszu pozwoliłoby bowiem najemcom na zachowanie godnego poziomu życia po opłaceniu czynszu. Ujęcie to odpowiada ponadto idei „państwa socjalnego” i zasadzie solidaryzmu, zgodnie z którą wszyscy członkowie społeczeństwa są zobowiązani do wspierania tych, którzy samodzielnie nie są w stanie zapewnić godziwej egzystencji sobie i swoim rodzinom.

Obowiązek solidaryzmu w stosunku do lokatorów, w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach, odnosi się również do właścicieli, zważywszy na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu (por. też wyrok w sprawie K 22/97, dotyczący obowiązku właścicieli nieruchomości dbania o czystość chodników).

Dopuszczalne jest, aby ustawodawca regulował i ograniczał prawo pobierania pożytków z przedmiotu własności z uwagi na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu. Za dopuszczalne w okresie przejściowym może być uznane nawet takie ograniczenie prawa własności, które przekreśla swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu na takim poziomie, aby czynsz pokrywał wyłącznie koszty eksploatacji i utrzymania budynku.

Analizując w omawianej sprawie (P 11/98) regulacje ograniczające prawo własności właściciela budynku (lokalu) w ustawie o najmie z 1994 r. wyłączające nieskrepowaną swobodę w ustalaniu wysokości czynszu oraz innych opłat z tytułu zajmowania lokalu, Trybunał Konstytucyjny dopuścił ich dalsze, przejściowe (do 31 grudnia 2004 r.) obowiązywanie ze względu na wyjątkowy charakter realiów społecznych, zwłaszcza dotyczących sytuacji mieszkaniowej. Ograniczenia te zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, traktować należy jako „konieczne” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Najbardziej istotnym elementem regulacji czynszów w okresie do 31 grudnia 2004 r. jest, przyjęty jeszcze w ustawie o najmie z 1994 r., limit 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym. Takie ustawowe określenie warunków najmu zostało potraktowane przez Trybunał Konstytucyjny jako swoiste zobowiązanie ustawodawcy, zgodnie z którym do 31 grudnia 2004 r. stosunki najmu w lokalach stanowiących zasób mieszkaniowy gminy oraz w budynkach (lokalach) stanowiących własność osób fizycznych – o ile najem został nawiązany na podstawie dawnych przepisów o publicznej gospodarce lokalami lub o szczególnym trybie najmu – nie wzrosną powyżej wskazanego limitu. To swoiste zobowiązanie ustawodawcy należy postrzegać w świetle zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego, wynikających z klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Natomiast dalej idące ograniczenia możliwości wzrostu czynszów za mieszkania stanowiące własność prywatną (uniemożliwiający podniesienie czynszu do wysokości limitu 3%) Trybunał Konstytucyjny uznał w omawianej sprawie P 11/98 za niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Linia orzecnicza dotycząca zasad kształtowania wysokości czynszu oraz innych opłat za mieszkanie, ustalona w tym wyroku, została w pełni podtrzymana i rozwinięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r. (K 48/01). Przedmiotem badania w tej sprawie były przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, która w tym zakresie zastąpiła ustawę o najmie z 1994 r.

Ustawa o ochronie praw lokatorów wprowadziła szereg odmiennych uregulowań w stosunku do tamtej ustawy. Przede wszystkim objęła ochroną ogół lokatorów, a więc wszystkie osoby, które nie będąc właścicielami mieszkania, są uprawnione do korzystania z niego, bez względu na charakter tytułu prawnego, z którego uprawnienie to wynika. Obecnie ustawowe przepisy ochronne dotyczą więc nie tylko najemców w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale ogółu lokatorów. Pewne szczególne zasady dotyczą ustalania wysokości czynszów w lokalach spółdzielni mieszkaniowych oraz towarzystw budownictwa społecznego. Ze względu na zastosowanie do różnych stosunków prawnych, ustawa wprowadza nowe pojęcie „opłaty za używanie lokalu”, które z kolei występuje w dwóch formach: „czynszu lub innych opłat za używanie lokalu” oraz „opłat niezależnych od właściciela”.

Po wtóre, ustawa o ochronie praw lokatorów zarzuciła istniejące na podstawie ustawy z 1994 r. rozróżnienie między czynszem regulowanym (dotyczącym „starych” stosunków najmu) a czynszem wolnym (stosowanym w „nowych” stosunkach). Ustawa wprowadziła zasadę swobody ustalania czynszu przez strony umów o korzystanie z lokalu, a w szczególności umów najmu. Ochrona lokatorów przed opłatami zbyt wygórowanymi realizowana jest natomiast przez reglamentację podwyżek opłat.

W omawianym wyroku, w sprawie K 48/01, Trybunał Konstytucyjny uznał poprawność wprowadzonej samej zasady umownego ustalania czynszu przez strony umowy o korzystanie z lokalu. W nawiązaniu do ustaleń poczynionych w wyroku z 12 stycznia 2000 r., Trybunał ponownie podkreślił, że możliwość określania czynszu w drodze umowy nie może oznaczać pełnej swobody czy dowolności w ustalaniu jego wysokości („czynsz wolny” nie może być „czynszem dowolnym”).

Ustawa o ochronie praw lokatorów określała w art. 9 ust. 3 zasady podwyżek czynszu umownego, lecz nie przewidywała żadnego mechanizmu zapobiegającego narzucaniu nadmiernie wysokiej stawki początkowej czynszu. W warunkach polskich, które charakteryzuje niedostatek mieszkań i słabo wykształcony rynek najmu z niedostateczną ilością lokali mieszkalnych do wynajęcia, potrzeba wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu ochronnego jest szczególnie uzasadniona. Tymczasem mechanizm podwyżek czynszu umownego wprowadzony przez ustawę jest, jak wykazał Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku, wadliwy i nie jest możliwa przy jego zastosowaniu realizacja żadnego z celów ustawy. Podstawowym powodem wadliwości tej regulacji jest łączne unormowanie sytuacji wszystkich właścicieli, bez względu na datę powstania stosunku najmu i bez względu na dotychczasowy reżim, któremu stosunek najmu podlegał.

W odniesieniu do właścicieli mieszkań, do których w poprzednim stanie prawnym miały zastosowanie przepisy o czynszu regulowanym, mechanizm określony w art. 9 ust. 3 doprowadził nie tylko do petryfikacji niekonstytucyjnego uregulowania ich sytuacji, ale pogłębił stan naruszenia własności na niekorzyść właścicieli. Podstawowym powodem takiego stanu rzeczy było przyjęcie takich ograniczeń podwyższania czynszu dotychczas regulowanego, że nie tylko w okresie przejściowym (do 31 grudnia 2004 r.), ale także później czynsz z reguły długo jeszcze nie mógłby wzrosnąć do poziomu 3% wartości odtworzeniowej w stosunku rocznym. Tym samym takie unormowanie nie uwzględniało wniosków wynikających ze wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2001 r. (P 11/98), według których jedynym limitem dopuszczalnym w okresie przejściowym może być ów – przyjęty przez ustawodawcę – limit 3%. W konsekwencji o naruszeniu art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w stosunku do tej grupy właścicieli, jednocześnie wskazując w uzasadnieniu wyroku, że jego rozstrzygnięcie nie oznacza otwarcia drogi do podważania wysokości czynszu należnego za okres poprzedzający ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

Z kolei w odniesieniu do czynszów ustalonych przez strony umowy (pod rządami zarówno dawnej, jak i nowej ustawy) – a więc czynszów z reguły znacznie wyższych niż dotychczasowe czynsze regulowane – mechanizm przewidziany w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (oparty na takich samych ograniczeniach podwyżek dotyczących obydwu kategorii czynszu) pozwalał także na ekonomicznie nieuzasadnione podwyżki czynszu, mimo że w umowie został on ustalony w wysokości satysfakcjonującej właściciela. To – paradoksalne – zróżnicowanie ochrony lokatorów na

niekorzyść lokatorów płacących czynsze umowne było właśnie skutkiem braku zróżnicowania mechanizmu reglamentacji podwyżek czynszu według tego, kiedy i w jaki sposób została ustalona dotychczasowa wysokość czynszu.

Z art. 75 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek władz publicznych wprowadzenia regulacji prawnej, która chroniłaby nie tylko lokatorów, których stosunki najmu były wcześniej objęte czynszem regulowanym, lecz również tych, którzy tytuł prawny do korzystania z lokalu wywodzą z umowy. Jednostronne podwyżki czynszu umownego nie powinny przekraczać poziomu inflacji. Lokator powinien być też chroniony przed wzrostem czynszu powyżej poziomu czynszów w danej okolicy (rozwiązaniem służącej takiej ochronie mogłaby być instytucja zbliżona do tzw. lustra czynszowego, znanego innym ustawodawstwom). Inaczej można traktować podwyżki czynszu związane z nakładami właściciela, które podnoszą jakość i stan techniczny lokalu. Takie szczególne przypadki mogą przekładać się na odmienny tryb podnoszenia czynszu.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mechanizm ustalania podwyżek czynszu określony w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie, w jakim ma zastosowanie do czynszów ukształtowanych umownie, narusza konstytucyjne prawa lokatorów. Przepis ustawy w tym zakresie stanowi bowiem przyzwolenie dla właściciela do podnoszenia wysokości należnego świadczenia wbrew woli lokatora. Podwyższanie opłat za mieszkanie według tego przepisu jest przy tym całkowicie dowolne i nie wymaga żadnego uzasadnienia. Ponadto brak w ustawie jakichkolwiek ograniczeń dotyczących podwyżek czynszów umownych, które już początkowo zostały ustalone na wysokim poziomie, nawet przekraczającym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Takie ukształtowanie mechanizmu podwyżek czynszów w stosunku do lokatorów opłacających czynsz umowny stanowi naruszenie ich praw wynikających z umowy najmu czy też innej umowy stanowiącej podstawę korzystania z lokalu, a w konsekwencji do naruszenia art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, który zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału obejmuje ochroną również najem jako jedno z „praw majątkowych”.

Utrata mocy obowiązującej art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r., nie narusza innych regulacji ustawowych ograniczających swobodę podnoszenia czynszu. Najistotniejszą z nich jest wskazany art. 28 ust. 2 ustawy, który na okres do 31 grudnia 2004 r. ustala maksymalną stawkę czynszu w lokalach objętych dawniej czynszem regulowanym na 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali rocznej. Innym ograniczeniem jest zasada zawarta w art. 9 ust. 1 dopuszczająca podwyżkę czynszu lub innych opłat za używanie lokalu nie częściej niż raz na 6 miesięcy.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał także na pewne kierunki regulacji, które odpowiadałyby wymogom porządku konstytucyjnego, zakładającego ochronę prawa własności i prawa najmu oraz obligującego władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W celu poprawy niedostatecznej ochrony praw lokatorów konieczne wydaje się m.in. wprowadzenie stawki początkowej czynszu umownego, a w szczególności jego powiązanie ze standardem lokalu i jego położeniem. Jedną z możliwych metod osiągnięcia tego celu byłoby wprowadzenie obowiązku publikacji danych o średniej wysokości czynszów w poszczególnych rodzajach mieszkań w danej gminie. Przyjęcie takiego rozwiązania uniemożliwiłoby wykorzystywanie dominującej pozycji właścicieli lokali na rynku najmu oraz służyłoby zapobieganiu nieuzasadnionym podwyżkom czynszu.

Z omówionych wyroków Trybunału Konstytucyjnego zdaje się wynikać kilka zasadniczych wniosków w kwestii konstytucyjnych uwarunkowań regulacji prawnej opłat za korzystanie z mieszkania nie stanowiącego własności lokatora:

- Ochrona lokatorów (w tym ochrona przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z lokalu) jest zadaniem władz publicznych, które nie mogą obciążać w całości lub w znacznej części kosztami tej ochrony właścicieli budynków, w których interesie leży czerpanie godziwego dochodu z wynajmu.
- Poważne racje przemawiają za utrzymaniem w okresie do 31 grudnia 2004 r., stosownie do oczekiwań najemców ukształtowanych w zaufaniu do decyzji ustawodawcy,

ustawowego limitu 3% wartości odtworzeniowej w stosunku rocznym w odniesieniu do tych czynszów, które pod rządami ustawy o najmie z 1994 r. były czynszami regulowanymi.

- Istnieje konstytucyjnie chronione oczekiwanie właścicieli budynków, że po tej dacie nastąpi „uwolnienie” tych czynszów. Nie oznacza to, że „czynsz wolny” może być rozumiany jako „czynsz dowolny”. W realiach polskiego rynku mieszkaniowego lokator jest bowiem z reguły słabszą stroną stosunku prawnego i powinien być chroniony przed dokonywaniem nieuzasadnionych podwyżek czynszu przez właściciela.

- Ustawowy mechanizm ochrony przed ekonomicznie nieuzasadnionymi podwyżkami czynszu powinien odnosić się nie tylko do czynszów funkcjonujących dawniej jako czynsze regulowane, lecz również do tych, które są ustalane w drodze umowy. Mechanizm ten powinien być przy tym zróżnicowany stosownie do różnic w poziomie wysokości początkowej czynszu.

- W przypadku czynszów ustalanych w drodze umowy ochrona lokatora przed ewentualnym wykorzystaniem przewagi na rynku mieszkaniowym, jaką ma właściciel, powinna odnosić się również do ustalania stawki początkowej.